

**FUNDAÇÃO BISSAYA BARRETO**



**Contributo do Rendimento Social de Inserção para a  
Inclusão Social da Etnia Cigana**

**Sara Alexandra Pereira Moreno**

Dissertação apresentada para a  
obtenção de grau de Mestre em  
Intervenção em Comportamentos de Risco

Coimbra, Setembro de 2010

**FUNDAÇÃO BISSAYA BARRETO**



**Contributo do Rendimento Social de Inserção para a  
Inclusão Social da Etnia Cigana**

**Sara Alexandra Pereira Moreno**

Dissertação orientada pela  
Prof. Doutora Helena Reis  
para a obtenção do grau de Mestre  
em Intervenção em Comportamento de Risco

**Coimbra, Setembro de 2010**

## **AGRADECIMENTOS**

"Agradeço imensamente sem esquecer o oportuno e benquisto gesto, o favor, o préstimo - a tábua de salvação me atirada. Não ousando discutir a qualidade da madeira daquela, gostaria contudo de não me sentir devedor de um barco inteiro quando me insinuam a lembrança" (Luis Batarda).

## **LIBERDADE**

Nós Ciganos só temos uma religião: a liberdade.  
Em troca dela renunciamos à riqueza, ao poder, à ciência e à sua glória.  
Vivemos cada dia como se fosse o último.  
Quando se morre, deixa-se tudo: uma miserável carroça ou um grande império.  
E nós cremos que naquele momento é muito melhor termos sido Ciganos do que reis.  
Não pensamos na morte. Não a tememos, eis tudo.  
O nosso segredo está em gozar a cada dia as pequenas coisas  
que a vida nos oferece e que os outros homens não sabem apreciar:  
uma manhã de sol, um banho na nascente,  
o olhar de alguém que nos ama.  
É difícil entender estas coisas, eu sei. Cigano se nasce.

Gostamos de caminhar sob as estrelas.  
Contam-se coisas estranhas sobre os Ciganos.  
Dizem que lêem o futuro nas estrelas  
e que possuem o filtro do amor.  
As pessoas não crêem nas coisas que não sabem explicar.  
Nós, ao contrário, não procuramos explicar as coisas nas quais cremos.  
A nossa é uma vida simples, primitiva.  
Basta-nos ter o céu por telhado,  
um fogo para nos aquecer  
e as nossas canções, quando estamos tristes.

**Spatzo(Vittorio Mayer Pasquale), poeta cigano.**

## RESUMO

O Rendimento Social de Inserção é uma medida que se inscreve nas políticas sociais activas e tenta fazer face às três dimensões da exclusão (económica, social e simbólica) com vista a uma inclusão activa, através da efectivação de acordos de inserção com os beneficiários. Uma vez que é crucial ultrapassar as discriminações e reforçar a integração de grupos específicos tais como as comunidades ciganas, o presente estudo debruça-se sobre o contributo e a importância do RSI para a inclusão social da etnia cigana residente em Espinho. Neste âmbito surgiu a questão problema: “Em que medida o RSI contribui para a inclusão social da etnia cigana?”.

O método aplicado foi o qualitativo, tendo-se optado pela realização de um estudo exploratório descritivo simples, com uma análise de conteúdo do tipo temático e frequencial, recorrendo-se à técnica da entrevista semi-estruturada. A investigação decorreu no concelho de Espinho e foram aplicadas 17 entrevistas: 12 aos beneficiários de RSI de etnia cigana e 5 a Técnicos do meio.

O estudo foi estruturado em quatro aspectos: dimensões da vulnerabilidade; dimensões/processos para estabelecimento dos percursos de inserção; intervenção nas principais áreas de intervenção social e obstáculos face à inclusão social e mecanismos/alternativas a considerar para facilitar este processo.

A medida do RSI pressupõe que o beneficiário desempenhe um papel activo com vista à sua inserção social, contudo para a etnia cigana (população com vulnerabilidades multidimensionais), aquela é vista apenas como um apoio económico para satisfação das suas necessidades essenciais, cumprindo as acções negociadas não com uma perspectiva de melhoria de vida mas com receio da penalização. A resistência da etnia cigana, a sua falta de motivação para a mudança e a insuficiência de respostas face às suas especificidades, comprometem a efectivação do processo de inclusão social.

Neste sentido, confirmou-se que a medida tem contribuído para a inserção social da etnia nas áreas da educação e saúde, possibilitado melhorias habitacionais através do realojamento em habitação social, bem como promovido o aumento de competências através dos projectos desenvolvidos no meio e do acompanhamento dos Técnicos.

**Palavras-chave:** Exclusão Social; Inclusão Social; Rendimento Social de Inserção; Etnia Cigana; Vulnerabilidade

## ABSTRACT

The *Social Insertion Income* (SII) is a measure that came from the active social policies and tries to face all the three exclusion dimensions (economic, social and symbolic) to accomplish an active inclusion, through the effectivation of the integration agreements with the beneficiaries. Once it's crucial to overcome discriminations and to reinforce the integration of specific groups, such as gipsy communities, this study focuses on the contribution of the Social Insertion Income to the social inclusion of the gipsy ethnicity living in Espinho. In this ambit, occurred the problem question: "in which way does SII contributes to social inclusion of gipsy ethnicity?"

The applied method was the qualitative, and it was decided to carry out a simple descriptive exploratory study, with a content thematic and frequency analysis, using semi-structured technique. Held in the municipality of Espinho where 17 interviews were applied: 12 SII beneficiaries of gipsy ethnicity and 5 monitoring technicians.

This study was structured in four aspects: vulnerability dimensions, dimensions/processes for establishment the insertion paths, intervention in the main areas of social intervention and barriers to social inclusion and mechanisms/alternatives to be considered to facilitate this process.

The SII measure assumes that the beneficiary plays an active role for his own social insertion, however, for gipsy ethnicity (population with multidimensional vulnerabilities) the measure is seen just as an economic support for their essential needs, fulfilling the negotiated actions, not because they have perspective a better life but for fear of penalty. The resistance of the gipsy ethnicity, their lack of motivation to change and the lack of answers for their specifications, undermine the effectivation of the social inclusion process.

In this way, we may confirm that the measure has contributed to the social inclusion of the ethnicity in education and health, allowing housing improvements through relocation in social housing. It also promoted the increase of skills through the developed projects in the environment and by the monitoring of technicians.

**Key words:** Social Exclusion; Social Inclusion; Social Insertion Income; Gipsy Ethnicity; Vulnerability.

## ÍNDICE

|   |               |
|---|---------------|
| <b>ÍNDICE QUADROS .....</b>   | <b>10</b>     |
| <b>ÍNDICE DE GRÁFICOS .....</b>   | <b>11</b>     |
| <b>ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>  | <b>12</b>     |
| <b>ÍNDICE DE SIGLAS .....</b>   | <b>13</b>     |
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>14</b>     |
| <br><b>PARTE I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....</b>   | <br><b>17</b> |
| <br><b>1. A CRISE DO ESTADO PROVIDÊNCIA – DA EXCLUSÃO À INCLUSÃO SOCIAL.....</b>  | <br><b>18</b> |
| 1.1. O ESTADO PROVIDÊNCIA EM QUESTÃO: AS DIFERENTES DIMENSÕES DA POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL – CONCEITOS, CONTORNOS E DINÂMICAS.....    | 18            |
| 1.2. A OUTRA FACE DA EXCLUSÃO - A INCLUSÃO SOCIAL .....   | 29            |
| <b>2. A ACTIVAÇÃO DAS POLITICAS SOCIAIS – O RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL.....</b> | <b>36</b>     |
| 2.1. A EVOLUÇÃO DAS POLITICAS SOCIAIS EM PORTUGAL A FAVOR DA ACTIVAÇÃO .....  | 36            |
| 2.2. O RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO – CONCEPÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO NA EUROPA.....   | 46            |
| 2.3. AS POLÍTICAS DE RENDIMENTO MÍNIMO EM PORTUGAL – A EMERGÊNCIA DA MEDIDA.....  | 54            |
| 2.3.1. A Contratualização para a Inserção Sócio-Profissional no âmbito do RMG   | 63            |
| 2.4. A IMPLEMENTAÇÃO DO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO .....   | 67            |
| <b>3. ETNIA CIGANA – UM POVO NA “SOMBRA” DO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO .....</b>   | <b>74</b>     |
| 3.1. OS BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA DE RSI .....  | 74            |
| 3.2. IDENTIDADE ÉTNICO-CULTURAL CIGANA.....   | 75            |
| 3.3. OS “CIGANOS” EM PORTUGAL – ELEMENTOS DE ENQUADRAMENTO.....   | 77            |
| 3.3.1. Caracterização da Etnia Cigana .....   | 80            |
| 3.3.1.1. Dimensão Populacional .....  | 80            |

|   |            |
|---|------------|
| 3.3.1.2. Escolarização .....  | 81         |
| 3.3.1.3. Saúde.....   | 82         |
| 3.3.1.4. Situação Habitacional .....  | 83         |
| 3.3.1.5. Situação Profissional.....   | 85         |
| 3.4. POLITICAS PROMOTORAS DA INCLUSÃO DA ETNIA CIGANA .....                       | 88         |
| <br><b>PARTE II - ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO DA INVESTIGAÇÃO .....</b>            | <b>92</b>  |
| <br><b>1. PROBLEMÁTICA DO ESTUDO .....</b>  | <b>93</b>  |
| 1.1. DELIMITAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DE ESTUDO .....                                  | 93         |
| 1.2. OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO .....   | 93         |
| <b>2. METODOLOGIA .....</b>   | <b>94</b>  |
| 2.1. INSCRIÇÃO METODOLÓGICA DO ESTUDO.....  | 94         |
| 2.2. CAMPO GEOGRÁFICO DA PESQUISA .....   | 95         |
| 2.3. DELIMITAÇÃO DA POPULAÇÃO ALVO .....  | 98         |
| 2.4. TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS .....   | 100        |
| 2.5. TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS.....   | 102        |
| <br><b>PARTE III ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS .....</b>                      | <b>105</b> |
| <br><b>1. CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO ALVO .....</b>                              | <b>106</b> |
| <b>2. ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....</b>                                  | <b>111</b> |
| 2.1. DIMENSÕES DE VULNERABILIDADE.....  | 111        |
| 2.1.1. Factores de pobreza .....  | 112        |
| 2.1.2. Factores de exclusão Social .....  | 114        |
| 2.1.3. Factores de caracterização da etnia cigana .....                           | 118        |
| 2.2. DIMENSÕES /PROCESSOS PARA ESTABELECIMENTO DOS PERCURSOS DE<br>INSCRIÇÃO..... | 123        |
| 2.2.1. Modos de orientação de vida e expectativas face ao RSI.....                | 124        |
| 2.2.2. Efectivação dos acordos de inserção .....                                  | 127        |
| 2.2.3. Parcerias e acompanhamento técnico .....                                   | 131        |
| 2.3. INTERVENÇÃO NAS PRINCIPAIS ÁREAS DE INSCRIÇÃO SOCIAL .....                   | 134        |



|  |  |                |
|--|--|----------------|
| 2.3.1.   | Situação habitacional .....  | 135            |
| 2.3.2.   | Situação de saúde.....   | 136            |
| 2.3.3.   | Educação.....  | 137            |
| 2.3.4.   | Formação profissional e emprego.....   | 139            |
| 2.3.5.   | Acção social/Actividades de promoção de competências e inserção social   | 140            |
| 2.4.   | OBSTÁCULOS FACE À INCLUSÃO SOCIAL E MECANISMOS/ALTERNATIVAS<br>A CONSIDERAR PARA FACILITAR ESTE PROCESSO ..... | 143            |
| 2.4.1.   | Resistência/Obstáculos à inclusão .....  | 144            |
| 2.4.2.   | Mecanismos/Alternativas a considerar para facilitar a inclusão social da etnia<br>cigana.....                  | 147            |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES FUTURAS.....</b>                 |  | <b>150</b>     |
| <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>  |  | <b>153</b>     |
| <br><b>ANEXO I GUIÃO DE COLHEITA DE DADOS AOS BENEFICIÁRIOS.....</b> |  | <b>CLXI</b>    |
| <b>GUIÃO DE COLHEITA DE DADOS DOS BENEFICIÁRIOS .....</b>            |  | <b>CLXII</b>   |
| <b>ANEXO II GUIÃO DE COLHEITA DE DADOS AOS TÉCNICOS.....</b>         |  | <b>CLXVIII</b> |
| <b>GUIÃO DE COLHEITA DE DADOS DOS TÉCNICOS .....</b>                 |  | <b>CLXIX</b>   |

## ÍNDICE QUADROS

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 1 – Principais diferenças entre a lei do RMG e o RSI .....                     | 72  |
| Quadro 2 - Número de famílias de etnia cigana beneficiárias de RSI por distrito ..... | 97  |
| Quadro 3 - Caracterização da população de etnia cigana entrevistada.....              | 106 |
| Quadro 4 - Caracterização dos Técnicos entrevistados .....                            | 110 |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Distribuição da amostra de acordo com a faixa etária .....   | 108 |
| Gráfico 2 - Distribuição da amostra de acordo com o género .....         | 108 |
| Gráfico 3 - Distribuição da amostra de acordo com o tipo de família..... | 109 |
| Gráfico 4 - Distribuição da amostra de acordo com a escolaridade .....   | 110 |
| Gráfico 5 - Distribuição da amostra de acordo com a profissão.....       | 110 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 – Dimensões de vulnerabilidade.....   | 111 |
| Figura 2 – Dimensões/Processos para estabelecimento dos percursos de inserção.....                                     | 123 |
| Figura 3 – Intervenção nas principais áreas de intervenção social .....  | 135 |
| Figura 4 – Obstáculos face à inclusão social e mecanismos/alternativas a considerar para facilitar este processo ..... | 143 |

## ÍNDICE DE SIGLAS

- CET** – Centro de Estudos Territoriais
- CLA** – Comissões Locais de Acompanhamento
- CNRSI** – Comissão Nacional de Rendimento Social de Inserção
- DLD** – Desempregado de Longa Duração
- FSE** – Fundo Social Europeu
- IPSS** – Instituição Particular de Solidariedade Social
- MTS** – Ministério do Trabalho e da Solidariedade
- NLI** – Núcleo Local de Inserção
- OMS** – Organização Mundial da Saúde
- ONG** – Organização Não Governamental
- PEPS** – Programa de Emprego e Protecção Social
- PIEF** – Programa Integrado de Educação e Formação
- PNAI** – Plano Nacional de Acção para a Inclusão
- PNE** – Plano Nacional de Emprego
- POEFDS** – Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
- PPE** – Plano Pessoal de Emprego
- POC** – Programa Ocupacional para Carenciados
- SESS** – Secretário de Estado da Segurança Social
- REAPN** – Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal
- RMG** – Rendimento Mínimo Garantido
- RMI** – Revenu Minimum d’ Insertion
- RSI** – Rendimento Social de Inserção
- EU** – União Europeia
- UNIVA** – Unidade de Inserção na Vida Activa

## INTRODUÇÃO

A exclusão social só muito recentemente se afirmou como um tema transversal nos debates políticos, tal não significa que o fenómeno seja algo de recente e emergente, uma vez que em todas as sociedades sempre se encontraram formas de pobreza e exclusão.

O conceito pobreza, tal como nos dizem Rodrigues (2000), Townsend (1970) e Capucha (1998), pretende apenas abranger a privação de recursos materiais, culminando numa visão monetarista das condições de vida dos indivíduos e sempre numa lógica comparativa. Enquanto a exclusão social, surge como um processo com carácter estrutural, de fragilização e ruptura dos laços sociais e consequente dependência do assistencialismo público. A ausência de recursos é apenas, uma dimensão do processo de exclusão. Se se privilegiar os trabalhos franceses mais recentes, a “desafiliação” (Castel, 1991), a “desqualificação social” (Paugam, 1991) e a “desinserção” (De Gaulejac, 1995), produzem-se no seguimento de trajectórias individuais nas quais se acumulam e reforçam diferentes rupturas e perdas ou privações, aumentadas pelos mecanismos sociais que tendem a estigmatizar.

Neste sentido, o conceito de exclusão social é um processo complexo e multidimensional, com efeitos progressivos e cumulativos (de vulnerabilidades) nos indivíduos e nos grupos, que de acordo com Reis (1996) se podem manifestar na saúde, habitação, educação, formação e emprego.

Estas vulnerabilidades, articuladas entre si, constituem uma barreira à inclusão social. De facto, não se poderá dissociar a exclusão da inclusão social. Tal como defende Sposati (1997) e Amaro (2000) o processo de inclusão depende simultaneamente das acções individuais, dos processos de socialização, das estruturas sociais, das acções do Estado e da própria sociedade que deverão privilegiar a concretização de acções de apoio e inserção que assentem em políticas que restituam os direitos e capacidades aos indivíduos.

O envolvimento activo dos destinatários constitui um dos traços mais marcantes das políticas sociais activas, destinando-se a prevenir situações de exclusão que pudessem advir de uma atitude passiva daqueles, face a políticas sociais meramente indemnizatórias.

Em 1996, foi instituído em Portugal o Rendimento Mínimo Garantido definido como um instrumento de política social com dois pressupostos: a atribuição de uma

prestação financeira aos mais carenciados e a inserção socioprofissional decorrente da existência de um programa específico para os beneficiários e respectivos agregados familiares. Tratou-se de uma medida política social inovadora, quer pelo seu carácter precursor, quer pela discussão pública, política e académica que suscitou à sua volta.

Os objectivos do RMG passaram por garantir que as pessoas mais pobres tivessem acesso a um limiar mínimo de recursos que lhes permitisse satisfazer as necessidades mais básicas ao nível da educação, saúde, da habitação, entre outras. Foi instituído com carácter universal, independentemente da carreira contributiva, o que parece assegurar que qualquer pessoa que não tenha recursos possa satisfazer as suas necessidades essenciais, favorecendo a sua progressiva inclusão social. A sua institucionalização visou ainda promover mecanismos de activação institucional, bem como a melhoria e aprofundamento dos modelos de intervenção na aplicação das políticas sociais.

A partir de Março de 2003, esta medida foi substituída pelo Rendimento Social de Inserção (Lei nº 13/03, de 21 de Maio), o que implicou, como será abordado posteriormente, algumas diferenças a nível de intervenção relativamente ao RMG.

A etnia cigana é um povo que nos nossos dias ainda mantém as suas características culturais e étnicas de modo a que as mesmas não se diluam na sociedade dominante. De acordo com Cortesão (1995) a «questão cigana» continua por resolver, sendo um dos objectivos do Plano Nacional de Acção para a Inclusão promover a integração das minorias étnicas, em particular, as Comunidades Ciganas visando uma intervenção pró-activa nas principais problemáticas que lhes estão inerentes: pobreza, exclusão, racismo e discriminação.

Neste sentido a escolha do tema deste estudo surgiu da necessidade de compreender a importância da medida do RSI para a etnia cigana e o seu contributo para a inclusão social da mesma, no Concelho de Espinho. Neste âmbito surgiu a questão problema: “Em que medida o RSI contribui para a inclusão social da etnia cigana?”.

Os objectivos do presente estudo visam compreender a importância do Rendimento Social de Inserção na inclusão da etnia cigana e analisar o contributo do RSI para a inclusão social dos beneficiários de etnia cigana (com longas e multidimensionais trajectória de exclusão), a partir das experiências dos próprios, bem como dos seus técnicos de acompanhamento.

Este trabalho encontra-se dividido em três partes. Na primeira parte é efectuada uma abordagem aos fenómenos da pobreza e exclusão social por oposição à inclusão social; à activação das políticas sociais em geral e do RMG em particular, que posteriormente passou a designar-se RSI devido à revogação da Lei nº 19-A/96; e por fim à caracterização do povo cigano, suas especificidades e políticas promotoras da sua inclusão.

Na segunda parte é descrita a problemática do estudo, assim como a metodologia utilizada. O método aplicado foi o qualitativo, realizando-se um estudo exploratório descritivo simples, com uma análise de conteúdo do tipo temático e frequencial, recorrendo-se à técnica da entrevista semi-estruturada. A investigação decorreu no concelho de Espinho e foram aplicadas 17 entrevistas: 12 aos beneficiários de RSI de etnia cigana e 5 a Técnicos do meio. A recolha dos dados decorreu durante o mês de Agosto.

Finalmente, na última parte, são apresentados e discutidos os dados, em função da relação estabelecida com os beneficiários de etnia cigana e os Técnicos de acompanhamento. O estudo foi estruturado em quatro aspectos fundamentais: dimensões da vulnerabilidade; dimensões/processos para estabelecimento dos percursos de inserção; intervenção nas principais áreas de intervenção social e obstáculos face à inclusão social e mecanismos/alternativas a considerar para facilitar este processo.

Conclui-se o trabalho com as considerações finais, onde são apresentadas as principais conclusões do estudo efectuado e sugestão para novos desafios, uma vez que os resultados do mesmo poderão permitir o avanço para futuras investigações.



## **PARTE I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

## **1. A CRISE DO ESTADO PROVIDÊNCIA – DA EXCLUSÃO À INCLUSÃO SOCIAL**

### **1.1. O ESTADO PROVIDÊNCIA EM QUESTÃO: AS DIFERENTES DIMENSÕES DA POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL – CONCEITOS, CONTORNOS E DINÂMICAS**

“O Estado Providência é caracterizado como sendo um fenómeno geral da modernização, como um produto, por um lado, da crescente diferenciação, desenvolvimento e extensão das sociedades e, por outro, como um processo de mobilização social e política” (Mozzicafredo, 1997:5).

O desenvolvimento dos mecanismos de funcionamento do Estado Providência, em Portugal, ocorreu a partir de 1974. De acordo com Mozzicafredo (1997), a estrutura do Estado Providência, no nosso país, caracteriza-se pōe três dimensões base. A primeira diz respeito ao desenvolvimento de políticas sociais gerais e políticas compensatórias de protecção de determinados segmentos da população, ou seja, estão relacionadas com o lugar que os indivíduos ocupam numa dada sociedade. Estas políticas são, fundamentalmente, acções públicas que são definidas, reguladas e financiadas pelas entidades públicas. Seguidamente, deu-se uma implementação de políticas macroeconómicas e de regulação da esfera económica privada, intervindo nas disfuncionalidades das regras do mercado (política Keynesiana para estimular a actividade económica). Por fim, foram estabelecidas formas de conciliação, ou seja, institucionalizou-se a concertação entre parceiros sociais e económicos em torno dos grandes objectivos, bem como o crescimento económico e a redução das desigualdades.

A democracia “é uma das dimensões constitutivas do Estado Providência, porque é neste processo que a estrutura política incorpora, na matriz constitucional, o enquadramento institucional e politico que organiza as funções...que os diferentes sistemas da sociedade colocam ao Estado” (Mozzicafredo, 1997:14). É o Estado que faz o cidadão existir como sujeito e com direitos, a fim de os proteger. Por conseguinte, a lógica da cidadania faz com que o desenvolvimento dos direitos actue sobre a inclusão de novas categorias de pessoas nos direitos existentes e conduz à criação de novos elementos de cidadania.

“A construção do Estado Providência ao consagrar os direitos sociais veio assim «completar» e consolidar os direitos de cidadania moderna que caracterizam a segunda metade do século XX” (Pereirinha, 1997:132), no entanto, na sociedade estes direitos sociais não estavam tão enraizados como os direitos civis e políticos, o que levou a uma dificuldade de efectivação dos mesmos.

O Estado Providência acabou por ter algumas consequências que resultaram dos mecanismos por ele instituídos, tais como: desigualdades sociais, ruptura da solidariedade, exclusão social, desemprego, degradação de alguns componentes dos direitos sociais... entrando assim numa crise multidimensional de origem financeira, ideológica e filosófica.

De acordo com Rosavallon (1995), a crise diagnosticada desde o final da década de 1970, teve um influxo no início da década de 1990, apresentando as seguintes dimensões:

- A crise financeira que se consubstanciou no crescimento das despesas públicas ligadas às políticas sociais e aos mecanismos de redistribuição, ou seja, deu-se um crescimento muito superior ao da produção nacional, uma vez que o desemprego fez aumentar a procura de protecção social. A pressão negativa da economia sobre o Estado deu origem a problemas no equilíbrio financeiro originando uma incapacidade da economia para suportar os encargos sociais.

- No que diz respeito à crise ideológica, apesar de uma maior intervenção do Estado e uma maior contribuição por parte dos indivíduos (através de descontos e impostos), os problemas sociais não foram resolvidos e tornaram-se cada vez mais complexos, como a exclusão social, aumentando a falta de credibilidade no sistema por parte dos cidadãos.

- Por fim, temos a crise filosófica do Estado Providência que consistiu na degradação dos antigos métodos de gestão do social. O Estado ergueu-se como principal agente do bem-estar colectivo o que teve como consequência a desresponsabilização da sociedade civil, ou seja, o Estado colocou na margem os papéis desempenhados pelas redes informais (família, amigos, vizinhos), tornando-se no agente central de solidariedade.

Perante esta situação, Rosavallon afirmou que “ a solidariedade não pode ser concebida como resultado mecânico do funcionamento do Estado Providência” (1981:37), esta solidariedade faz com que haja uma invisibilidade do social e torna cada vez mais impessoais as relações sociais.

A expressão desta crise revela-se ainda no fracasso da concepção tradicional dos direitos sociais para pensar a ideia dos excluídos, isto é, as estruturas existentes e a forma

como as pessoas tinham acesso a esses direitos era algo limitativo. Havia necessidades emergentes que não eram cobertas pelos direitos sociais.

Segundo Rosavallon (1995), o Estado Providência assumiu-se como um agente passivo, a base da sua actuação era apenas compensar os outros, funcionando como uma espécie de máquina seguradora, indemnizadora, destinava a sua actuação ao nível da cobertura de riscos e do fornecimento de prestações. Tudo isto implicou uma transformação do equilíbrio social existente entre os indivíduos, as categorias sociais e os agentes económicos. O aumento do desemprego e a exclusão social foram duas consequências desta crise.

Nas sociedades contemporâneas e por esta via, o conceito de exclusão social adquiriu uma forte centralidade como questão política e social. Pode pois, afirmar-se que a exclusão social tem um passado recente nos discursos e agendas das instâncias políticas europeias. Terá sido na década de 80, com o lançamento do II Programa de Luta contra a Pobreza que surge pela primeira vez a denominação de exclusão social, em substituição ao anterior termo adoptado, pobreza, uma vez que esta formulação se mostrou “incapaz abranger a totalidade dos fenómenos e problemáticas sociais” (Reis, 1996:6).

Na concepção de Alfredo Bruto da Costa (1998) é a utilização da exclusão social no espectro político europeu que lhe confere o estatuto de tema científico nos meios académicos europeus, e faz aumentar o número de estudos científicos nesta área. Estes contributos, incorporando o referencial dos direitos fundamentais, alargam o conceito de exclusão social.

A problemática da exclusão social adquire mesmo um estatuto central nos estudos académicos e nas agendas políticas europeias contemporâneas (Ibidem). Esta centralidade deve-se às seguintes razões: a exclusão social atinge um número cada vez maior de indivíduos e famílias em todos os países europeus; o Estado Providência não só não diminuiu ou eliminou o número de pobres, como era suposto, como ampliou a sua dimensão; o próprio desenvolvimento capitalista e o seu modelo de Estado Providência fazem emergir novos problemas sociais, isto é, uma “nova questão social” (Rosavallon, 1995), ou seja, não só não resolveram os problemas e necessidades existentes como criaram novos problemas <sup>1</sup> e novas necessidades.

---

<sup>1</sup> De acordo com Capucha (1998) e Rosavallon (1995), o aumento do crescimento e a ampliação da pobreza e das desigualdades ocorrem simultaneamente; o crescimento ao mesmo tempo que não satisfaz as necessidades existentes cria novas necessidades, o próprio conceito de emprego e desemprego alterou-se com o aumento crescente de trabalhadores

Luís Capucha (1998) afirma que são mais vulneráveis à pobreza e exclusão, certas categorias sociais. “Esta noção de «vulnerabilidade» é importante porque, sendo muitas vezes impossível determinar com rigor quem está ou não em situação de pobreza, pode ser mais fácil monitorizar a evolução da composição e dinâmicas dessas categorias, avaliando dessa forma as áreas de tensão e de risco nos processos de mudança social ou antecipando efeitos de medidas de política” (Ibidem, 1998:6).

Para Capucha (1998), são mais vulneráveis à pobreza as pessoas classificáveis nas categorias sociais e sócio-económicas mais atingidas efectivamente pelo fenómeno. Assim, existem categorias sociais que integram a denominada «pobreza tradicional», normalmente integrada e conformista, das quais fazem parte os camponeses de agricultura tradicional, idosos pensionistas, os trabalhadores mais desqualificados e piores remunerados da agricultura, da indústria e dos serviços, principalmente no caso de se inserirem em sectores informais da economia e de se encontrarem numa situação de precariedade relativamente aos vínculos contratuais.

Perante a deterioração da situação do emprego e da desestabilização das estruturas familiares, resultado da entrada massiva de mulheres no mercado de trabalho e da multiplicação dos divórcios, separações e uniões livres, as sociedades viram desenvolver-se no seu interior “novas formas de pobreza” e da exclusão social. Ao lado da pobreza tradicional, pessoas ou famílias cujas deficiências sócio-económicas e culturais se transmitem de geração em geração e que são bem conhecidas dos serviços sociais, surgem os “novos pobres”, desempregados de longa duração, assalariados com um trabalho precário e famílias monoparentais (Ligeiro, 2000:150). Para além destes grupos podemos também referir os jovens à procura do primeiro emprego, membros de minorias étnicas, doentes crónicos, toxicodependentes, alcoólicos, pessoas sem-abrigo, meninos de rua, reclusos e ex-reclusos, jovens em risco e pessoas que vivem em situações de marginalidade ou de pré-marginalidade, pessoas com deficiência como as categorias sociais mais vulneráveis às situações de «nova pobreza».

Estes “novos pobres” experimentam diferentes formas de exclusão e, neste sentido, como sugere Milano (1988), não são os mais vulneráveis economicamente aos quais seria suficiente conceder um complemento ou substitutivo do rendimento. Eles põem, antes de

---

integrados num mercado de trabalho informal sem qualquer tipo de protecção social; a pobreza passa a atingir não só os desempregados mas também os próprios trabalhadores.

mais, um problema de inserção sócio-profissional. Encontram-se excluídos do mercado de trabalho, das relações sociais e da própria protecção social pela exclusão dos direitos sociais.

Na verdade, durante muito tempo o debate sobre a definição de pobreza<sup>2</sup> focou-se na distinção entre pobreza absoluta e relativa. Por «pobreza absoluta» entende-se uma definição baseada na noção de subsistência, ou seja, como o mínimo necessário para um indivíduo se manter vivo. “Quando os recursos são tão escassos que não garantem a eficiência física das pessoas, famílias e grupos, colocando-as abaixo dos limiares de subsistência, fala-se de pobreza absoluta” (Capucha, 1998:6).

Assim este conceito, encontra-se intimamente ligado a tentativas de definição do limiar de subsistência, remetendo não para desigualdades sociais mas sim, em situação extrema, para a ideia de miséria. Trata-se de um conceito autónomo por relação às contingencialidades quer históricas, quer nacionais, isto porque, os níveis mínimos que asseguram a sobrevivência física são independentes das características das sociedades num determinado tempo e/ou num determinado espaço (Fernandes, 1988:58).

O conceito de «pobreza relativa», vem contrariar a ideia de que a pobreza pode ser definida em termos absolutos, independentemente, dos padrões de vida aceites em cada sociedade. Introduzido, essencialmente, por Peter Townsend (1970), este conceito associa a pobreza não só a uma escassez de recursos materiais mas também, a uma série de indicadores de privação – como sejam, o tipo de dieta alimentar, as condições de habitação, ausência de vestuário apropriado, etc.

Segundo Luís Capucha, fala-se em «pobreza relativa» quando a “escassez dos recursos não permite às pessoas, famílias, ou grupos viver segundo os padrões normativamente definidos como aceitáveis na sociedade em que vivem (...) geralmente operacionaliza-se este conceito definindo como pobres aqueles que possuem rendimentos inferiores a metade do rendimento médio na sua sociedade” (1998:5)

Um outro conceito utilizado para a definição de pobreza é o de «pobreza subjectiva». Pedro Silva (1998:35-36) diz-nos que de acordo com este conceito, “os

---

<sup>2</sup> Seebom Rowntree desenvolveu um estudo nos finais do século XIX que incide nos conceitos de rendimento e subsistência física. “Concebe-se uma relação de causalidade directa da pobreza, que assenta no rendimento e define-se o limite da pobreza no mínimo necessário para manter a condição física. Delimitam-se a partir daqui dois níveis: A pobreza primária que se reporta à situação daquelas famílias cujos rendimentos são insuficientes para assegurar a sobrevivência física e a pobreza secundária que traduz a situação de todas aquelas, que devido a uma distribuição disfuncional das despesas vivam em estado de carência” (Reis, 1996:8). Esta concepção permite introduzir a noção de que a perda de recursos quer sendo total ou parcial tem significações diferentes.

indicadores de privação relativa devem ser construídos subjectivamente pelos indivíduos que vivem em situação de carência sócio-económica, pelo que serão pobres as pessoas que se descreverem a si mesmas enquanto tal (cit. por Alcock, 1993:76-77). Assim, sublinhar-se-á a dimensão simbólica e representacional da pobreza (Capucha, 1992:9)”.

Actualmente a noção de pobreza tem uma série de acepções, anteriormente descritas, e tem ganho contornos renovados no entendimento do seu significado, reconhecendo-se a multidimensionalidade do fenómeno no que diz respeito a articulação com as suas causas e os seus efeitos. Porém, o conceito de pobreza refere-se especificamente aos aspectos materiais das situações de precariedade.

No presente momento são muitos os indicadores que nos dão conta de uma realidade preocupante e revelam a necessidade da luta contra a pobreza e exclusão social se tornar uma prioridade de facto e um compromisso de todos. De acordo com o Fórum Não Governamental para a Inclusão Social (FNGIS), 18% da população residente em Portugal encontra-se em risco de pobreza, constituindo as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, bem como o Norte do País, as zonas que apresentam os valores mais inquietantes; são as pessoas idosas (26%) e as crianças (24%) os grupos mais vulneráveis à pobreza; a percentagem de jovens que saem precocemente do ensino continua a ser mais do dobro (39%) da registada na média Europeia (15%); a taxa de desemprego continua a ser mais representativa junto da população com deficiência e imigrante; a taxa de desemprego nos adultos empregados é muito elevada (11%) face à média europeia (8%) (disponível em: <<http://foruminclusao.no.sapo.pt/html/comunicados.html>>, consultado 07-11-2009).

Esta distinção é relevante nas análises sobre pobreza e exclusão social uma vez que ambos os conceitos informam sobre diversas medidas de política social, como é o caso do salário mínimo e do rendimento social de inserção.

A exclusão social tem diferentes formas de expressão sendo vários os factores que conduzem ao seu surgimento. As análises explicativas quanto às suas causas são diversas, dependendo do critério de orientação teórica que adoptam, revelam aspectos diferenciados.

As abordagens de orientação económica situam a análise da exclusão em factores ligados aos rendimentos. Isto porque consideram a perda de rendimentos como factor determinante da insatisfação de necessidades e consequentemente da exclusão social, ou seja, consideram a existência de uma relação directa e causal entre a privação de rendimentos e exclusão social. Outros autores, ligados a abordagens sociológicas, dão

ênfase a aspectos que se prendem com os modos de vida e as categorias sociais mais vulneráveis à exclusão social. As questões económicas são encaradas, como um dos mecanismos, a par de outros, conducentes e explicativos de exclusão social.

A exclusão caracteriza-se pela conjugação de dois ou mais níveis de vulnerabilidade: emprego, saúde, educação, habitação, relações sociais (familiares, vizinhança, participação em organizações colectivas) acesso a bens e a serviços. Os rendimentos, elemento importante na análise da exclusão, traduz a existência de fragilidades em alguns níveis referidos, nomeadamente no emprego (ausência ou precariedade) e nas relações sociais (ruptura de vínculos familiares e sociais).

No entanto, a compreensão da exclusão social como fenómeno multidimensional tem que se direccionar não só na análise dos factores económicos, modos de vida e categorias sociais mais tocadas pela exclusão, mas também e segundo Fernandes (1988) na relação de interdependência entre as suas causas e as suas formas como se expressa.

Segundo o Observatório das Políticas de Luta contra a Exclusão Social, podemos fazer uma abordagem da exclusão social que assenta, de forma geral, nos direitos de cidadania (tal como foram definidos para Marshall<sup>3</sup>), particularmente nos direitos sociais. “Na sequência desta orientação, as sociedades consagram um conjunto de direitos sociais às quais correspondem instituições próprias do Estado Providência, tendo em vista garantir o exercício desses direitos” (Pereirinha, 1997).

De acordo com Capucha, “existe normativamente inscrito nas estruturas sociais e explicativamente definido em documentos que expressam os grandes consensos que fundam os compromissos entre os membros de uma sociedade um conjunto de direitos e deveres que conferem a esses membros o estatuto de cidadãos e dos quais algumas pessoas não beneficiam, sendo assim excluídas da participação social. Incluem-se, naturalmente os direitos e deveres cívicos básicos – liberdade de expressão, reunião e associação, direito à

---

<sup>3</sup> Marshall define a cidadania como o “status adscrito à condição de pleno membro da comunidade” (Reis, 1996). Este status define o “conjunto de direitos de deveres reconhecidos a todos aqueles que são considerados membros dessa comunidade” (Reis, 1996). A via que facilita essa participação e que dela resulta são os chamados direitos de cidadania:

Os direitos civis são necessários para a liberdade individual, como a liberdade de expressão e pensamento, diz também respeito ao direito à propriedade privada e à igualdade perante a lei.

Os direitos políticos estão relacionados com a participação no exercício do poder político, traduzem-se no direito a eleger e a ser eleito para cargos políticos, entre outros.

Os direitos sociais referem o direito a um padrão mínimo de bem-estar e de segurança, o direito a viver de acordo com os modelos que prevalecem na sociedade.



escolha dos representantes e dos governantes, direito à privacidade e à livre escolha das pessoas com quem se quer partilhar a vida, entre muitos outros -, mas também direitos e deveres sociais e culturais, ao trabalho e ao rendimento autónomo, à educação, à cultura, à habitação, ao acesso a cuidados de saúde, à posse de uma identidade positiva, à protecção social e cívica, à partilha social e à pertença a grupos, entre outros” (1998:4-5). Neste sentido, para Reis<sup>4</sup> (1996:22), os principais domínios em que a exclusão se manifesta dizem respeito à saúde, educação e formação, habitação e emprego.

Nas sociedades modernas ocidentais, pobreza e exclusão reforçam-se mutuamente. A exclusão do mercado de trabalho gera pobreza e esta impede o acesso a bens e serviços (habitação, saúde, lazer). Um excluído será aquele que não consegue configurar uma identidade (social) no trabalho, na família, ou na comunidade. Torna-se um excluído das relações sociais e do mundo das representações a elas associadas. “ (...) Os excluídos não constituem uma ordem, uma classe ou um corpo. Eles indicam, antes, uma falta, uma falha do tecido social” (Rosavallon, 1995:204).

A exclusão social enquanto processo dinâmico e não condição fixa, implica percursos individuais e evoluções particulares. No entanto, para além das constatações que se podem fazer sobre estes, importa tentar traçar os “caminhos” que conduzem à exclusão. É neste sentido que Robert Castel (1991) fala do percurso de *desaffiliation*, Vicent de Gaulejac e Isabel Taboada Léonetti (1995) de *desinserção* e Serge Paugam (1991) de *desqualificação*.

Neste contexto, parece interessante a ideia desenvolvida por Castel (1991), de que a exclusão social traduz um processo de sucessivas rupturas com o sistema de relações, do mercado de trabalho, da família podendo num estágio último culminar com o corte das ligações societais. A fase em que a ruptura atinge o mais alto grau, e coexiste o isolamento

---

<sup>4</sup> De acordo com Reis, os principais domínios em que a exclusão se manifesta dizem respeito: à saúde – “as desigualdades derivam de uma «uma esperança de vida mais reduzida, elevados índices de mortalidade infantil, fraco consumo de cuidados médicos, acidentes de trabalho e doenças profissionais», educação e formação – a exclusão resulta de «níveis de escolarização mais baixos e tardios, saídas precoces do sistema educativo e uma grande proporção de analfabetos (...) problemas de adaptação das qualificações à evolução tecnológica», colocando em risco categorias heterogéneas da população. No domínio da habitação a exclusão prende-se com “graus acentuados de insalubridade, superlotação e ausência de conforto» (Almeida, 1992: 41 a 49), enquanto que em termos de emprego, o fenómeno da pobreza surge em relação directa com o desemprego (exclusão do mercado de trabalho) e tende a acentuar-se com a persistência deste e com precariedade do emprego (situações de trabalho atípicas, i.e. trabalho temporário, clandestino, contratos laborais instáveis). Se o emprego constitui o principal instrumento de integração económica e social dos indivíduos, o desemprego e a estrutura do mercado em geral não têm contribuído para esse objectivo, actuando como mecanismo acelerador das situações de exclusão” (1996:22).

social e a inexistência de trabalho, poderá ser traduzida, segundo o autor, pela “desáffiliation”.

A exclusão social “remete para o funcionamento da sociedade e para a identificação, nessa sociedade, de factores que marginalizam os indivíduos, gerando situações de precarização e vulnerabilidade a riscos sociais. Nesta concepção, a exclusão social é identificada como uma ruptura dos laços sociais que ligam os indivíduos à sociedade de que fazem parte (Castel, 1991) e obriga a contextualizar a exclusão social em termos de processos que a determinam e que radicam no funcionamento da sociedade” (Pereirinha, 1997).

Robert Castel sustenta que a «desáffiliation», é o culminar de um processo dinâmico. Isto na medida em que não se nasce excluído, mas sim torna-se excluído. Assim, importa traçar os percursos, procurar a relação entre a situação de partida e aquela onde se chegou. Para tal há que analisar a zona de vulnerabilidade, onde se produz a desáffiliation e onde se cruza um tempo longo – as mutações sócio-económicas, a crise da sociedade salarial e o enfraquecimento das solidariedades familiares – com o tempo curto – as trajectórias individuais.

Também para Martine Xiberras (1996), a exclusão social é caracterizada pelo acúmulo de rupturas com vínculos sociais e simbólicos. A ruptura de ligações sociais conduz a uma ruptura simbólica, uma vez que deixam de existir representações comuns entre o excluído e os outros que com ele mantinham uma relação. É a incorporação de simbologias associadas ao sentimento de ser diferente que conferem à exclusão social uma dimensão subjectiva (Fernandes, 1988). O sentimento de diferença, embora expressando-se de diversas formas atravessa todos os excluídos. Edificando-se tanto em torno de “ (...) valores religiosos (...) como valores políticos (...) como de valores oficiais, como o direito ao trabalho ou à escola (...)” (Xiberras, 1996: 17) conduz a uma dupla exclusão – auto-exclusão e exclusão por parte da sociedade face a outros modos de vida ou ideários que defendem.

Para esta autora, a sociedade aceita uma ou outra ruptura numa ou outra esfera social, mas considera intolerável e exclui quando se verifica uma multiplicidade de rupturas.

Já Vicente de Gaulejac e Isabel Taboada Léonetti (1995:219), tentam descrever o processo de «desinserção»<sup>5</sup> recorrendo a histórias particulares de trajetórias sociais, tentam mostrar que cada factor que influencia o processo de exclusão, não só tem um efeito diferente consoante o momento em que intervém, como também, consoante os outros factores a que se encontra associado e a reacção que os indivíduos têm aos acontecimentos.

Serge Paugam, tendo em conta o seu conceito de «desqualificação»<sup>6</sup> social como sendo “o descrédito daqueles de quem podemos dizer que não participam plenamente na vida social” (Mazel, 1996:67) constrói uma tipologia dos indivíduos escolhidos por relação ao tipo de dependência que estes têm perante os serviços de segurança social.

Através das abordagens apresentadas sobre o conceito de exclusão social podemos identificar algumas características transversais às mesmas tais como a multidimensionalidade, o seu carácter cumulativo, dinâmico e persistente, bem como esta ser produto da falta da coesão social global. A exclusão assume-se pela transformação da

---

<sup>5</sup> A primeira etapa do percurso social de desinserção é ruptura, sendo caracterizada por um acontecimento traumatizante (perda de emprego, abandono, etc.) que os indivíduos não são capazes de gerir emocionalmente. A segunda etapa é do encadeamento de rupturas que remete para a forma como o aumento da vulnerabilidade causado por uma má gestão da ruptura inicial, pode provocar outras rupturas, algumas delas causadas pelo próprio indivíduo. A terceira etapa é a da *décrochage* e consiste no recurso a um meio institucional para sobreviver. Esta fase é considerada como o início da errância e trata-se de um momento crucial no processo de desinserção, isto na medida em que lhe esta normalmente associada uma alteração profunda na representação social que os indivíduos fazem de si mesmos. A quarta etapa é a da *déchéance* e caracteriza-se pela entrada num grupo organizado de excluídos. Trata-se de uma entrada não passageira já que normalmente está-lhe associada uma nova pertença social (Gaulejac et al, 1995:118-119).

A visão dinâmica do processo de desinserção implica, não apenas uma aceitação passiva por parte dos indivíduos das diferentes etapas de desinserção mas, também, tipos sucessivos de reacções a estas etapas. Os autores distinguem três fases de reacção a cada uma das etapas. A fase de resistência caracteriza o momento em que o indivíduo tenta mobilizar o conjunto dos seus recursos afectivos, sociais e culturais para resistir à nova situação social em que se encontra; a fase de adaptação remete para o período de organização de um novo modo de vida que apesar de não ser considerado normal por parte do indivíduo é aceite de forma a possibilitar uma adaptação psicológica à sua nova condição; a fase de instalação é de resignação à condição que os indivíduos se encontram, não só através da interiorização do sentimento de ausência de alternativas mas, também, pela alteração profunda da relação estabelecida face às normas (Gaulejac et al, 1995:120-125).

<sup>6</sup> O autor formula uma tipologia em que distingue três fases diferentes de relação com a segurança social que, sem se sucederem linearmente, caracterizam este processo. A de fragilidade que se caracteriza por uma relação pontual com os representantes da segurança social. Neste período as necessidades dos indivíduos são primordialmente de ordem económica. Trata-se de uma fase em que os indivíduos têm como preocupação primeira voltar a encontrar um emprego, pelo que acreditam que o seu futuro não passará pelo assistencialismo social; a da dependência que se define, ao contrario da anterior, por uma relação regular e contratual com os serviços de acção social. Embora os indivíduos que se encontram nesta fase possam afirmar que o seu objectivo é trabalhar e não viverem pendentes da acção social a verdade é que eles próprios interiorizaram a ideia que as hipóteses de encontrar emprego são reduzidas, pelo que optam por aceitar o estatuto “assistido” e desenvolver formas de negociação com as assistentes sociais; já a fase de ruptura remete para uma relação infra-assistencial com os serviços de assistência social. Os indivíduos nesta fase acumulam uma serie de handicaps e, embora as assistentes sociais tenham algum conhecimento da sua situação, os auxílios que recebem são pontuais e de carácter urgente e, na maior parte das vezes, de natureza caritativa. Neste período, os indivíduos não têm qualquer esperança em sair da situação de marginalidade em que encontram (Paugam 1996:52; Mazel, 1996:67).

identidade do indivíduo, inevitavelmente marcada por um sentimento de inutilidade, ligado à sua própria incapacidade de superar os obstáculos e os processos que provocam e/ou reafirmam a sua exclusão, acumulando assim vários *handicaps*. Neste sentido, a exclusão pode ser entendida como uma situação de vulnerabilidade e de intensificação da desigualdade e desintegração.

As possibilidades de mobilidade social e de saída da exclusão só podem ser encaradas à luz da análise explicativa das diversas dimensões da exclusão – a temporalidade da situação, os níveis a que se coloca, os factores conducentes à situação e as expectativas face ao futuro –, uma vez que evidencia as formas, objectivas e subjectivas, como se expressa a exclusão. Assim as estratégias de saída do ciclo da exclusão têm de ser definidas não só há luz dos recursos e medidas disponíveis mas também das potencialidades e constrangimentos dos próprios excluídos.

Neste sentido, há que considerar que tanto a pobreza como a exclusão social se traduzem simultaneamente num fenómeno intergeracional quando está presente nas gerações antecedentes e intrageracional quando se verificam comportamentos de conformismo e apatia. Estes mecanismos de reprodução interna associados ao “*habitus*”<sup>7</sup> de classe dificultam a saída do ciclo da pobreza e de exclusão social.

Na verdade, a vivência de uma experiência prolongada na exclusão favorece a integração de «simbologias negativas» (Queiroz, 1996) reflectindo-se não só na forma de enfrentar o presente como de perspectivar o futuro, isto porque é no presente que são recriadas formas novas de viver, que apontam para um futuro.

Estes problemas traduzindo a forma mais visível da exclusão, têm constituído o objecto central das políticas sociais de combate à exclusão. A prática tem sido a de promover respostas sectorizadas, considerando os problemas como factos isolados. Mas eles não são mais que a tradução de relações mais amplas, pelo que têm que ser entendidos à luz dos factores explicativos que estão na sua origem.

---

<sup>7</sup> Ao caracterizar um processo de estruturação social, Bourdieu (1996) introduz o seu conceito de *habitus de classe* e o relaciona ao seu entendimento de **classe social**. Para Bourdieu, classe social deve ser tratada em relação não com o indivíduo ou com uma população (i.e., um agregado de indivíduos), mas sim com o *habitus de classe*, que é definido como um sistema socialmente constituído de **disposições** (tendências, aptidões, inclinações, talentos) que orientam pensamentos, percepções, expressões e ações.

Neste seguimento, pode-se deduzir que houve uma incapacidade de resposta aos problemas sociais, as políticas foram incapazes de se adaptarem às novas transformações, o que originou uma crise de eficácia do Estado Providência.

## 1.2. A OUTRA FACE DA EXCLUSÃO - A INCLUSÃO SOCIAL

O conceito de exclusão social está associado, por oposição, ao conceito de inclusão social. Justifica-se, assim, a sua problematização a par de dois outros conceitos, o de integração social e inserção social.

A condição básica para efectuar a integração passa necessariamente pela participação activa dos excluídos no funcionamento de grupos sociais organizados, o que pressupõe a delegação de poder. A integração remete para um conjunto de situações estáveis e consolidadas ao nível das relações de trabalho, familiares e sociais.

Numa sociedade de lógica produtivista, a integração assenta, em certa medida, sobre a actividade profissional, que favorece a segurança material e financeira, as relações sociais, a organização do tempo e do espaço e a identidade no trabalho. (Paugam, 1991).

As políticas de combate à pobreza e exclusão assentam na noção de integração social, que é utilizada para designar “o processo que caracteriza a passagem das pessoas, famílias ou grupos das situações de exclusão para as de participação social, assumindo a sua condição de cidadãos. A integração social não implica a anulação das diferenças, das clivagens e dos conflitos, mas tem por base a premissa de que tais diferenças, clivagens e conflitos não coloquem certos grupos ou categorias sociais fora das estruturas correntes da sociedade, isto é, de que as diferenças não se tornem moralmente intoleráveis e contraditórias em relação às normas. Pode dizer-se, assim, que a coesão social se atinge quando se conseguem produzir sociedades «coesas», em que todos tenham acesso a padrões de vida tidos como dignos” (Capucha, 1998:7-8).

José Pereirinha (1997:141), fala do «direito de integração», o próprio refere que este direito passa pelo papel de ressocialização desempenhado pelo Estado, tendo por base uma solidariedade que deverá envolver formas inovadoras de organização social, com vista à vivência plena dos indivíduos em sociedade.

A discussão sobre políticas sociais e protecção social pressupõe também uma outra discussão em torno da inserção social, uma vez que aquelas pretendem promovê-la.

A inserção social remete para o “duplo movimento que leva, por um lado, as pessoas, famílias e grupos em situação de exclusão social e de destituição a iniciar processos que lhes permitam o acesso aos direitos de cidadania e de participação social e, por outro lado, as instituições a oferecerem a essas pessoas, famílias e grupos reais oportunidades de iniciar tais processos, disponibilizando-lhes os meios, dando-lhes apoio e criando os lugares sociais onde se possam colocar. Esses processos têm carácter relacional - quer no plano da interacção entre pessoas e grupos, quer no plano do acesso às instituições -, qualificacional, profissional, económico, familiar, comunitário, educacional, cultural, territorial, ambiental” (Capucha, 1998:8). A superação de uma situação de exclusão social requer geralmente um processo demorado e multidimensional, combinando transformações positivas em todos os domínios supracitados.

De acordo com Hespanha, “a inserção pretende constituir um espaço intermédio entre o emprego assalariado e a actividade social naqueles casos em que as políticas indemnizatórias falham” (2007:93). Para tal, ela reveste-se de um conjunto de características que são inovadoras e que marcam a diferença relativamente às políticas sociais clássicas. Para o autor, a inserção é mais do que um mero direito de subsistência pois reconhece ao seu titular um papel positivo na sociedade, o de contribuir com a sua actividade para a utilidade social (ibidem).

Castel (1995) refere que a inserção não se trata apenas de um direito a (sobre) viver mas também a viver em sociedade. Ao considerar os indivíduos como cidadãos activos e não apenas como assistidos, introduz-se uma filosofia de cidadania que estava afastada na clássica relação paternalista entre Estado e assistido, geradora de dependência e pela qual este ultimo se tende a tornar um sujeito subordinado.

“O processo de inserção social é, em regra, objecto de um acordo entre o beneficiário e o Estado (ou, mais precisamente, a administração do programa). O contrato de inserção implica uma obrigação positiva do beneficiário mas, ao mesmo tempo, representa o reconhecimento da sua dignidade de cidadão actor (e não de mero assistido). Por isso, a obrigação que o acompanha não constitui uma forma de restrição da liberdade, mas um momento da construção do social. A sociedade moderna exige que a assistência se liberte da carga caritativa e policial e tome a forma de um direito” (Hespanha, 2007:93).

A ruptura de solidariedades, e mais concretamente da solidariedade colectiva, é uma das características das sociedades capitalistas, facto que não é alheio o próprio modelo

de Estado que lhe é característico, o Estado Providência, uma vez que introduziu o princípio da igualdade e da garantia dos direitos sociais. A questão assume maior importância na actualidade uma vez que a acção estatal ao transformar certezas sociais em incertezas sociais e não existindo ou sendo precárias outras formas de solidariedade, os indivíduos ficam entregues a si próprios.

Face a estas questões a recriação de redes de socialização que conduzam a novas formas de solidariedade é uma das vias a seguir. Simultaneamente elas devem constituir-se em espaços de mobilização política que possibilitem um real exercício de cidadania. Mas este só é possível se o Estado através de políticas sociais que articulem a dimensão da universalidade e da especificidade, garantir a satisfação das necessidades básicas e universais, ou seja, o acesso a um patamar de dignidade humana. Isto porque, a insatisfação das necessidades vedando as possibilidades de participação social nas suas múltiplas dimensões nega o exercício de cidadania.

Para Capucha (1998), a solidariedade dos agentes sociais, públicos ou privados, individuais, colectivos ou institucionais deixa de ser passiva, limitando-se à redistribuição de recursos, para se transformar numa «solidariedade activa», obedecendo a duas condições:

- Estabelecer uma relação contratualizada com base em procedimentos contratuais de modo a actuar sobre os instrumentos que permitem às pessoas construir projectos de vida autónomos (isto significa que os assistidos não são meras vítimas manipuladas por um sistema, são actores sociais que dispõem de um espaço de manobra e de negociação);
- Prestar particular atenção à aquisição de competências - na área da educação e da qualificação social e profissional através da formação especial – para o exercício de uma actividade profissional e à criação de oportunidades de trabalho.

A protecção social, entendida como um sistema que terá por objectivo diminuir os efeitos mais graves das desigualdades sociais, deverá privilegiar a concretização de acções de apoio e inserção que assentem em políticas que restituam, em última instância, os direitos e capacidades para o exercício da cidadania.

Na actualidade e numa sociedade fundada no valor do trabalho a saída da exclusão é encarada sobretudo por uma única via, a inclusão pelo trabalho. Na verdade falar de exclusão pressupõe igualmente abordar as questões da inclusão, uma vez que aquela reflecte “(...) um modo de inclusão específico (...) incompatível com as normas de uma

sociedade de iguais” (Queiroz, 1996:304-306) e os excluídos são excluídos não só dos modos de vida dominante, mas também da própria racionalidade dominante, a racionalidade económica.

A inclusão social é a dimensão oposta da exclusão, pelo que sair desta implica incluir-se. Segundo Sposati (1997), a inclusão social na perspectiva neoliberal, dominante na actualidade, tem uma dimensão individual e é preconizada na óptica do mercado. Tendo subjacente uma lógica homogeneizadora constitui-se num mecanismo de regulação social. Mas a inclusão social, parafraseando a mesma autora, pode significar espaço de reconhecimento tanto na igualdade como da diferença e incorpora as dimensões individual e colectiva. É esta dimensão colectiva que torna possível uma aproximação ao social e a definição de padrões de inclusão. Promover processos de inclusão pressupõe não só a garantia das necessidades humanas mas também a promoção de espaços que recriem redes de socialização.

Mas, ainda na perspectiva da autora que temos vindo a seguir, a inclusão incorpora, simultaneamente, a diferença e a desigualdade. De facto não se pode dissociar a inclusão da exclusão. No caso da inclusão desigualdade tem o sentido do que é específico, pelo que a diferença tem de incorporar a definição dos processos de inclusão. Estes processos realizam-se num tempo e espaço concretos e dependem simultaneamente das acções individuais, dos processos de socialização, das estruturas sociais, das acções do Estado e da própria sociedade.

Rosavallon (1995) afirma a impossibilidade do Estado Providência responder à situação dos excluídos. Os direitos sociais mostram-se desadequados à resolução de situações de risco prolongado, como é o caso da exclusão social e do desemprego de longa duração. O carácter compensatório dos direitos sociais associado ao financiamento do sistema de protecção social assente fundamentalmente na lógica do trabalho assalariado, ao mesmo tempo que conduziram à fragilização e/ou destruição de diferentes formas de solidariedade, familiar, de vizinhança, fomentaram também a dicotomia entre indemnização e inserção.

Face a este quadro, o autor considera que a situação dos excluídos tem que ser repensada num novo referencial analítico. Os direitos sociais devem dar lugar a direitos de inserção (articulando a dimensão indemnizatória e de inserção) e os recursos estatais devem passar a orientar-se não só no sentido da generalidade mas também da



especificidade das situações. A situação dos excluídos tem que ser encarada na perspectiva da cidadania social em que a co-responsabilização social e individual e o estabelecimento de novas formas de solidariedade (através de compromissos sociais) fazem parte de um novo quadro onde deve situar-se a resolução deste problema.

Castel (1995) refuta a ideia de Rosavallon de que a introdução da lógica da inserção nas medidas de política em contraponto à lógica de integração é um meio para a resolução da situação dos excluídos. Considera que esta perspectiva encara a exclusão como uma situação estática e não como um problema do próprio funcionamento da sociedade. Para o autor, a exclusão social enquanto fenómeno social é um processo dinâmico, e resulta do desmantelamento das relações salariais.

Numa sociedade assente na lógica do trabalho, que Castel (1995) designa de sociedade salarial, o trabalho é um dos elementos constituintes da identidade do indivíduo, a par do nome. Nesta perspectiva, a perda de identidade profissional, originada pelo desemprego, deixa fragilizada a própria identidade pessoal. Neste sentido, o enfrentamento da exclusão tem que direccionar-se, simultaneamente, para a regulação do trabalho e dos sistemas de protecção que estão ligados ao trabalho.

De facto nas sociedades contemporâneas a expressão que as questões do emprego e desemprego assumem constitui uma das grandes preocupações dos políticos não só de cada país, mas também a nível da própria União Europeia, uma vez que se traduz numa ameaça à coesão e a estabilidade social. É mesmo uma das áreas de intervenção definida como prioritária, sendo para tal destinada uma fatia dos seus fundos estruturais a medidas que promovam o emprego.

Segundo Sposati (1997) o que se verifica é que fruto da orientação neoliberal que atravessa todas as sociedades e fruto do processo de globalização da economia, as necessidades são colocadas no plano de preferências individuais, numa lógica economicista e de mercado. A satisfação das necessidades é vista como uma responsabilidade individual. Não encarando a responsabilidade social, ao Estado é atribuído um papel minimalista de cobertura não de todos mas de alguns riscos sociais, não a todos mas a alguns cidadãos, numa linha de selectividade e focalização no indivíduo.

Constitui pois, dever do Estado social criar as condições para a protecção social de todos os grupos, em consonância com as necessidades sociais emergentes em cada estágio de desenvolvimento económico e social. Os cidadãos privados de mecanismos de

protecção clássicos, por via de trabalho formal e decentemente remunerado, e na medida em que as condições do modelo predominante os torna credores desse desenvolvimento, considerando que a sua exclusão ou inserção precária no sistema produtivo é uma mais valia na acumulação do capital e da riqueza social, cabe ao Estado por via do princípio de justiça social e da redistribuição da riqueza social, assegurar sistemas de protecção social que lhes dêem garantia de cidadania social (Nunes, 2003:146).

O Estado exerce a função de agente de regulação social em matéria de provisão social para a protecção social, não excluindo outros agentes não públicos de participar na regulação social, cabe ao Estado social uma função específica, criar e assegurar as condições para uma política de mais e melhor justiça social e equidade, protegendo só assim os grupos socialmente mais destituídos de poder e recursos, proporcionando os meios para promover a sua efectiva inclusão social.

“De acordo com Sposati (2001<sup>a</sup>), uma política de inclusão social supõe a identidade e o reconhecimento da cidadania, sendo mais que uma política de integração ou de inserção social. A política de integração social na perspectiva funcional, ela é sistémica, aculturadora e disciplinadora. A política de inserção social funda-se principalmente na discriminação positiva, seleccionando quem está em determinados processos ou situações pessoais de vulnerabilidade, desqualificação, desfiliação. A política de inclusão social traz a perspectiva colectiva de análise posta pela relação exclusão/inclusão, fundada na não aceitação dos mecanismos produtores de desigualdades sociais, incluindo a desigualdade de poder, seja com base em diferenças de classe, do género, de religião, de raça, de etnia, de orientação social, em qualquer espaço da actividade humana” (Nunes, 2003:147).

Para Amaro (2000) é importante distinguir inserção de inclusão e de integração, para se perceber melhor a dimensão e complexidade deste fenómeno. Segundo o mesmo, a inserção está mais direccionada para o indivíduo e assenta num processo de aumento de competências e capacidades ao nível das diferentes dimensões (económica, pessoal, social, educacional, profissional, etc.) de modo a possibilitar a sua efectiva ligação à sociedade.

Por outro lado, a inclusão está relacionada com a sociedade, com o aumento e disponibilização de oportunidades e, com o acesso a estas por parte de todos os indivíduos. Tal concretização depende das políticas (sociais e económicas), das estratégias utilizadas quer por entidades públicas, quer privadas e também das infra-estruturas criadas pela própria sociedade.

Promover a inserção social significa que se torne importante actuar não só sobre os factores relacionados com os indivíduos mas também, com a sociedade. Pressupõe a articulação entre todos os intervenientes deste processo, tanto dos indivíduos enquanto principais protagonistas na mudança, como também por parte da sociedade enquanto agente dessa mudança.

A integração consiste numa articulação sistemática entre inserção e inclusão, permitindo uma interacção positiva entre indivíduo e sociedade. Esta integração pressupõe o contributo da dimensão económica que, assume um papel fundamental no processo de reinserção do indivíduo. Por um lado, o aumento das capacidades e competências individuais quer ao nível profissional, quer económico, permitem ao indivíduo uma maior autonomia no que diz respeito ao poder aquisitivo e, consequentemente, permite uma maior estabilidade relativamente a outras dimensões (social, educacional, etc.). Por outro lado, a implementação, por parte da sociedade, de mais e melhores oportunidades económicas é também fundamental para a plena integração do indivíduo.

## **2. A ACTIVAÇÃO DAS POLITICAS SOCIAIS – O RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL**

### **2.1. A EVOLUÇÃO DAS POLITICAS SOCIAIS EM PORTUGAL A FAVOR DA ACTIVAÇÃO**

É no contexto revolucionário específico de Abril de 1974 que se começa a esboçar a implementação de um sistema integrado de Segurança Social, sendo com o Primeiro Governo Provisório que se começam a dar os primeiros passos. É este governo que decreta a substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de segurança social.

No entanto, é com a Constituição da República de 1976 que se adopta uma concepção ampla de protecção social<sup>8</sup>, uma vez que preconiza objectivos alargados de prevenção, promoção e de assegurar a protecção social a grupos mais vulneráveis e não unicamente de segurança económica em determinadas eventualidades. Mas só em 1984 foi aprovada a Lei de Bases da Segurança Social através da Lei 28/84 de 14 de Agosto. Foram sendo implementadas medidas no sentido de cumprir os imperativos constitucionais e dar resposta às novas condições sociais, políticas e económicas, através do alargamento progressivo de vários sectores (trabalhadores independentes), criação de novas prestações (pensão social), alargamento das eventualidades abrangidas (subsídio de desemprego).

O sistema compreende duas áreas diferentes quer quanto ao tipo de prestações quer quanto ao financiamento. A área dos Regimes que se subdivide no regime contributivo e no regime não contributivo tem sob a sua responsabilidade a atribuição de prestações de direito administrativa e judicialmente exigíveis. A área da Acção Social com a responsabilidade de atribuição de benefícios (que se considera que serão tendencialmente incorporados pelos regimes) e não de direitos já que não são passíveis de garantia

---

<sup>8</sup> Entenda-se por protecção social de acordo com o Instituto Nacional de Estatística, “toda a acção desenvolvida por diversas identidades, publicas e privadas, com a finalidade de correr riscos, eventualidades ou necessidades do indivíduo ou das famílias, relacionadas com situações da doença maternidade, acidentes de trabalho, doenças profissionais, desemprego, encargos familiares, habitação, invalidez, velhice, morte, exclusão social, quando essas acções se desenrolem fora do quadro familiar ou individual, sem que para tal haja contrapartida equivalente e simultânea do beneficiário”.

judiciária. A sua atribuição estando associada ao reconhecimento de necessidade fazia prever uma tendência para a constituição de novas prestações de direito com base nas necessidades detectadas na Acção Social.

A implementação do regime não contributivo, assente numa lógica de solidariedade, vem dar um novo âmbito a esta área e abranger um elevado número de pessoas até aí sem qualquer tipo de direitos ao nível da Segurança Social. No entanto, ficam ainda excluídos de prestações de direito todos os que não possuem vínculos laborais, que se encontram em idade activa e não sofrem de incapacidade definitiva.

Segundo Monteiro (1998), a mudança de sentido que adopta o sistema é também visível nas medidas de viabilização das empresas através de benefícios fiscais, antecipação de reformas, dispensa de pagamento de contribuições e financiamento às empresas que aderem aos programas de formação profissional e fomentam a criação de emprego. Este novo direccionamento parece afastar-se do carácter redistributivo que está na génese da criação do próprio Estado Providência para “(...) uma total subordinação do social ao económico (...), sendo progressivamente desvalorizada a componente redistributiva do sistema, restringindo os propósitos de redistribuição (interclassista) a uma mera distribuição interprofissional” (Ibidem:272).

A definição das responsabilidades efectivamente assumidas pelo Estado encontra-se nas leis ordinárias, como a Lei de Bases da Segurança Social ou a Lei de Bases do Serviço Nacional de Saúde, e nos programas dos governos que são os instrumentos que revelam as opções políticas que verdadeiramente condicionam as responsabilidades públicas. A renovação das políticas sociais em Portugal é tardia, limitada e pouco assistente, como, em regra, é o caso dos países do Sul da Europa, e foi muito influenciada pela integração europeia.

A filosofia da activação – uma das inovações para combater a ineficácia das políticas tradicionais e fazer participar os utilizadores das políticas no próprio processo de inserção – exemplifica bem as contingências por que a reforma das políticas sociais tem passado.

Antes de a influência europeia se ter feito sentir, a noção de activação era praticamente desconhecida da lei e do discurso político, contudo, em poucos anos ela disseminou-se rapidamente e hoje em dia ela consta, como princípio fundador, dos principais diplomas legais que regulam a protecção social, desde a Lei de Protecção Contra

o Desemprego de 1999, até à Lei de Bases da Segurança Social de 2002 ou do Regime do Rendimento Social de Inserção de 2003 à mais recente legislação sobre Protecção no Desemprego (Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro).

A medida que começou a colocar em prática esta nova filosofia – os Programas Ocupacionais (POCs) – surge em 1985 e destina-se a “garantir aos trabalhadores desempregados a possibilidade de poderem ser temporariamente ocupados em actividades socialmente úteis de modo que, enquanto não lhes surjam alternativas de trabalho ou de formação profissional, estes se mantenham em contacto com outros trabalhadores e com outras actividades evitando assim, a tendência para a desmotivação e marginalização”. Através da participação deste tipo de esquemas os desempregados em situação de comprovada carência económica podem beneficiar de um subsídio ocupacional de montante igual ao salário mínimo nacional. Aos desempregados subsidiados é-lhes atribuído o subsídio de desemprego acrescido de um subsídio complementar de 20%.

A legislação enquadradora dos POCs (Decreto-Lei n.º 79 – A/89, 13 de Março; Decreto-Lei n.º 418/93, 24 de Dezembro; Portaria n.º 192/96, de 30 de Maio; Portaria n.º 413/94, de 27 de Junho), estava destinada inicialmente a ocupar trabalhadores sazonais, exactamente nos períodos de baixa determinados pela actividade que desenvolviam, bem como trabalhadores a receber subsídio de desemprego. Porém, a partir de 1995, estes programas sofrem uma reformulação e passam a considerar como principais destinatários desempregados em situação de comprovada carência económica e de desempregados subsidiados envolvidos em ocupações promovidas por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.

Como refere Hespanha (2007) “formalmente os POCs foram criados para contrariar as tendências para a desmotivação e marginalização dos desempregados e para ajudar à sua integração social através de uma ocupação socialmente útil. Reconhecia-se expressamente que estes programas não se destinavam nem à criação de empregos, nem à integração em empregos produtivos do mercado de trabalho. As colocações restringiam-se aos serviços públicos ou a organizações não lucrativas, tinham um carácter temporário e, pelo menos de início, tinham uma finalidade clara de integração social. Mais tarde este objectivo foi-se subordinando ao de uma participação compulsiva” (ibidem: 103). De acordo com a revisão introduzida em 1999 pelo Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril, os titulares de subsídio

de desemprego ou de subsídio social de desemprego ficam obrigados a aceitar uma oferta de trabalho no âmbito destes programas, sob pena de perderem o direito ao subsídio.

O Programa de Rendimento Mínimo Garantido criado em 1996 e rebaptizado como Rendimento Social de Inserção em 2003 (Lei nº 13/2003, de 21 de Maio) baseia-se na filosofia de activação, obrigando os beneficiários a subscrever um plano de inserção.

As duas últimas, Leis de Base da Segurança Social (Lei nº 17/2000, de 8 de Agosto, e Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro) reconhecem a inclusão social e a activação como princípios básicos da intervenção social. De acordo com o artigo 60º da Lei nº 32/2002: "a Lei prevê (...) sempre que tal se mostre ajustado, a assunção por parte dos beneficiários, de um compromisso contratualizado de inserção e do seu efectivo cumprimento". O mesmo princípio de "contratualização das respostas numa óptica de envolvimento e de responsabilização dos destinatários" aplica-se ao subsistema de assistência social (art.º 83.º, g). E o artigo 86º acrescenta: "o desenvolvimento público da acção social não prejudica o princípio da responsabilidade das pessoas, das famílias e das comunidades na prossecução do bem-estar social".

Um passo importante para regular as obrigações dos desempregados a receber subsídio de desemprego foi dado com o Novo Regime do Subsidio de Desemprego (Decreto-Lei nº119/99, de 14 de Abril). Para além dos dois tipos de subsídios já existentes – o subsidio de desemprego, de base contributiva e o subsidio social de desemprego, para quem não tenha direito a este e prove não ter recursos, - foram criados dois outros tipos: o subsídio de desemprego parcial (para quem pode aceder a um emprego em tempo parcial) e o subsídio de desemprego de longa duração (para quem se mostra incapaz de aceder a um emprego). De acordo com este diploma, o direito a qualquer destes tipos de subsídios é condicionado pelo cumprimento cumulativo de obrigações<sup>9</sup>.

A intenção de activar todos os desempregados subsidiados é muito clara, o que levou os sindicatos a alertarem para o risco a activação se tornar num instrumento para reduzir o número de beneficiários.

Posteriormente em vez da revisão da lei de 1999, o governo decidiu criar um Programa de Emprego e Protecção Social (PEPS) visando oferecer aos desempregados um conjunto de incentivos e oportunidades quer em termos de protecção social, quer em

---

<sup>9</sup> 1) procurar activamente um emprego; 2) ser controlado pelos centros de emprego; 3) aceitar um emprego i) adequado (art.º 9); ii) trabalho socialmente útil (art.º 10º); iii) formação profissional (art.º 31º); iv) seguir um plano pessoal de emprego; 4) não usar meios fraudulentos para obter o subsídio.

termos de emprego (Decreto-Lei n.º 84/2003 de 24 de Abril). Este programa foi justificado pelo aumento de desemprego na sequência da desaceleração económica verificada tanto a nível nacional quanto internacional.

Em termos de emprego e formação as novas medidas (estabelecidas mais tarde pelo Decreto-Lei n.º 168/2003, de 29 de Julho, e pela Portaria n.º 1252/2003, de 31 de Outubro) criaram novas oportunidades de activar pessoas em diferentes situações<sup>10</sup>. Os desempregados ou empregados em risco de desemprego são obrigados a participar nestas medidas por força do Programa acima mencionado e do Código do Trabalho<sup>11</sup>.

Recentemente a legislação de 1999 sobre a Protecção no Desemprego foi revista, tendo o novo regime agravado substancialmente as obrigações dos desempregados, tais como a apresentação quinzenal no centro de emprego; prova documentada da procura activa de emprego; aceitação de emprego anteriormente considerado inconveniente, e limitado as condições de elegibilidade para receber o subsídio de desemprego (mais dias de trabalho anterior, limite ao número de desempregados subsidiados em empresas em reestruturação).

Para além das já enunciadas, outras medidas que se enquadram na activação foram, entretanto, postas em prática, tais como os programas de combate precoce ao desemprego (INSERJOVEM e REAGE); o Programa Sub-21 para jovens desempregados; os programas de formação para públicos pouco escolarizados e pouco qualificados no âmbito do programa INTEGRAR.

A inventariação das medidas supracitadas assinala que a prática de activação, “embora mais recente do que noutros países da união europeia, não é de todo insignificante e os números mostram que o Estado português está a seguir a mesma orientação dos seus

---

<sup>10</sup> Desempregados qualificados (com qualificações de níveis IV e V) necessitando de formação; Desempregados qualificados necessitando de formação especial para um novo tipo de emprego; Desempregados necessitando de formação inicial para um determinado tipo de emprego; Desempregados necessitando de formação para empregos temporários destinados a substituir trabalhadores com licença parental; Desempregados ou empregados em risco de perder o seu emprego necessitando de incentivos para a mobilidade geográfica; Empregados necessitando de reciclagem em sectores de actividade que sofreram reestruturação, reorientação, reorganização ou modernização; Desempregos necessitando de formação ou de incentivos para novos empregos nas áreas do artesanato, profissões tradicionais e património.

<sup>11</sup> A activação só incidentalmente é referida no Código de Trabalho a propósito dos cursos de formação organizados pelas empresas para o seu pessoal. Nestas situações os trabalhadores não podem recusar-se a participar (mesmo quando estejam num período de trabalho reduzido ou mesmo suspenso) (art.º 123 e 345). O Código de Trabalho representou uma inovação ao reunir, num único diploma legislação variada, dispersa e fragmentada mas mais importante do que isso introduziu novas regras nas relações laborais e alterou a filosofia de muitas outras em três sentidos principais: uma regulação mais aberta e flexível, uma redução do papel dos sindicatos e da negociação colectiva e relações laborais menos equilibradas. As mudanças incidiram sobretudo nos despedimentos, nos contratos a prazo na duração do trabalho e na mobilidade, na negociação colectiva e na prestação de serviços mínimos durante as greves.



parceiros europeus de privilegiar as medidas activas no combate ao desemprego e «com o estímulo» à empregabilidade” (Hespanha, 2007: 106).

Em Portugal, a activação aumentou muito desde o primeiro Plano Nacional de Emprego (PNE), em 1998. O objectivo principal foi claramente definido pelo Ministro do Trabalho e Solidariedade: “encontrar uma solução que tome em conta as possibilidades da região em que a pessoa está integrada, a oferta de emprego e as oportunidades de programas de formação ocupacionais, para promover a integração social” (MTS, 1999:8). De acordo com o relatório oficial publicado em 1999, a percentagem da despesa com medidas activas, no total das despesas com políticas de emprego “cresceram consistentemente e era então próxima dos 50%”. (MTS, 1999:62; MTS, 2002:11).

A formação profissional, os empregos subsidiados, o auto-emprego e os acordos de inserção para os beneficiários do RSI são os principais instrumentos que estão a ser utilizados para a activação. Uma acção preventiva contra o desemprego através de uma abordagem precoce junto dos jovens e adultos recém-desempregados foi estabelecida em dois novos programas claramente inspirados nas orientações do PNE:

- Inerjovem – um projecto de acompanhamento integrado para jovens desempregados;
- Reage – um projecto semelhante para adultos desempregados.

“Portugal excedia, em 2001, com 29%, o objectivo da percentagem de pessoas desempregadas em programas de activação estabelecido nas orientações. Embora a taxa de esforço tivesse atingido um valor positivo, as taxas de entrada no desemprego de longa duração aumentaram muito quer para os jovens, quer para os adultos” (Hespanha, 2007:106).

O PNE para o período de 2003-2006 (Resolução do Conselho de Ministros nº 185/2003), demonstra a importância que é atribuída ao desenvolvimento de programas que aumenta a empregabilidade, com particular incidência nos desempregados com maiores dificuldades de integração no mercado de trabalho e das pessoas empregadas em risco de perderem o seu emprego. Neste documento, o governo reconhece que Portugal desenvolveu o princípio da activação em vários domínios das políticas sociais, designadamente no RSI, na acumulação do trabalho a tempo parcial com o subsídio de desemprego parcial, no próprio no subsídio de desemprego, etc. Mas salienta também a importância de alargar estes princípios. Os jovens com abandono escolar, os deficientes, os

desempregados à procura de emprego, os trabalhadores com baixas qualificações e os desempregados de longa duração, os imigrantes e as minorias étnicas, bem como outros grupos com baixa participação no mercado de trabalho (membros activos de famílias monoparentais, trabalhadores idosos, beneficiários do RSI) têm de ser procurados e tornar-se alvo de programas activos e preventivos destinados à sua inclusão.

No mesmo sentido, o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) (Resolução do Conselho de Ministros nº 91/2001) incorpora todos os princípios básicos anteriormente mencionados, tais como a responsabilização, a activação e a contratualização. “A responsabilização e a mobilização do conjunto da sociedade e de cada pessoa no esforço de erradicação das situações de pobreza e exclusão, com particular enfoque na contratualização das respostas da protecção social” (Conselho de Ministros, 2001:7). Para estas pessoas identificadas como socialmente excluídas, o Plano prevê que elas sejam contactadas pelos serviços locais de assistência social no prazo de um ano, a fim de entrarem no Plano de Inserção Social ajustado à sua situação pessoal e envolvendo um largo conjunto de medidas, cobrindo as áreas da educação e da formação do alojamento, da saúde, da protecção social, do RSI e do acesso aos serviços sócias.

Em 2006, pela Resolução do Conselho de Ministros nº 166/2006, de 29 de Novembro, foi aprovado o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) 2006-2008<sup>12</sup>, o qual explicita, entre os seus objectivos comuns, o de garantir que as políticas de inclusão social são bem coordenadas e contam com o envolvimento de todos os níveis do governo e agentes pertinentes (incluindo as pessoas que vivem na pobreza), que são eficientes e integradas em todas as políticas publicas relevantes, designadamente as políticas económicas e orçamentais, de educação e formação e os programas dos fundos estruturais (nomeadamente o FSE), e que têm em conta a perspectiva da igualdade entre homens e mulheres.

O PNAI 2008-2010<sup>13</sup> embora reconheça no diagnóstico novos desafios optou por manter as mesmas prioridades do PNAI 2006-2008. Contudo sobre a terceira prioridade

---

<sup>12</sup> Prioridades do PNAI 2006-2008: 1- Combater a pobreza das crianças e dos idosos através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania; 2- Corrigir as desvantagens na educação e na formação; 3- Ultrapassar as discriminações e reforçar a integração das pessoas com deficiência e imigrantes.

<sup>13</sup> Prioridades do PNAI 2008-2010: 1 - Combater a pobreza das crianças e dos idosos através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania; 2- Corrigir as desvantagens na educação e na formação; 3- Ultrapassar as discriminações e reforçar a integração das pessoas com deficiência, das minorias étnicas e dos imigrantes; 4 – Melhorar a qualidade de emprego; 5- Melhorar o acesso a serviços de qualidade.

(ultrapassar as discriminações, reforçando a integração de grupos específicos, nomeadamente: pessoas com deficiências e incapacidades, imigrantes e minorias étnicas), “acolhemos com muito agrado o tão esperado reconhecimento das minorias étnicas como um dos grupos alvo desta prioridade, constituindo esta alteração um importante reconhecimento de uma forte e urgente solicitação de uma boa parte das Organizações Não governamentais, reforçada por várias recomendações da Comissão Europeia. No entanto, e em relação às medidas e metas propostas sublinhamos uma vez mais a fraca ambição das mesmas” (REAPN, 2008:3), uma vez que é “crucial retomar a integração não só dos imigrantes, mas também das Minorias Étnicas, em particular, as Comunidades Ciganas, definindo objectivos, metas e medidas pró-activas que visem uma intervenção clara e efectiva nas problemáticas que lhes estão inerentes: pobreza e exclusão, racismo, discriminação” (Fórum Não Governamental para a Inclusão Social – FNGIS, 2008:3).

Em relação à Inclusão Activa, a REAPN afirma a sua surpresa devido à falta de informação no PNAI 2008-2010 ao nível de propostas nesta área, até porque em termos europeus a inclusão activa assumiu um papel muito relevante, enquanto um dos fortes pilares no combate à pobreza. Tal atitude poderia negligenciar a área do emprego e de elaboração de propostas que favoreçam a Inclusão Social pela via de uma mais estreita relação com as prioridades de Emprego (nomeadamente aquelas incluídas no Plano Nacional de Emprego – PNE).

Relativamente ao RSI a meta definida no PNAI diz respeito aos acordos de inserção (garantir, até 2008, que 90% das famílias beneficiárias da medida tenham um programa de inserção), não identificando indicadores de carácter qualitativo que permitam avaliar a capacidade da medida, capacidade e qualidade da resposta dos técnicos que acompanham os processos, número de processos por técnico, dinâmicas de emprego e redes de parceria, tipos de acordos de inserção e a sua eficácia na integração dos beneficiários no mercado de trabalho.

Está em curso inserido no Plano Nacional de Emprego, e como uma prioridade nacional, a promoção de formação e emprego especialmente vocacionado para os beneficiários de RSI, retomando medidas, tais como o atendimento integrado entre a Segurança Social e o Instituto de Emprego dos beneficiários, trabalhando conjuntamente com estas pessoas e dando-lhes prioridade nas respostas de emprego e formação.

Por todas as razões apontadas, a aposta que se quer fazer passa por dois domínios essenciais: criar soluções no âmbito da formação profissional e do emprego, capazes de permitir percursos de autonomia com sustentação, os únicos capazes de gerar uma inclusão plena, mas também o desenvolvimento de respostas que permitam a qualificação de cada cidadão beneficiário, enquanto pessoa, enquanto membro integrante de uma família, enquanto membro desta comunidade.

No entanto, todas estas medidas estão condicionadas ao compromisso individual de realizar as acções consideradas necessárias para o sucesso da inclusão no mercado de trabalho, tais como a inscrição nos Centros de Emprego, desde que se situem na faixa etária dos 16 aos 65.

“As políticas de activação dirigem-se às categorias específicas de pessoas e, em principio cada programa define a sua própria clientela dado o elevado número de programas de activação com diferentes prioridades, não é uma tarefa fácil identificar os grupos alvo e ordená-los em termos de prioridades, sendo certo que as constantes mudanças nos programas torna esta tarefa ainda mais difícil” (Hespanha 2007: 108).

As medidas de activação podem orientar-se quer para a inclusão no mercado de trabalho, quer para a inclusão social. Assim, há dois programas estratégicos principais que definem as políticas de emprego e as políticas de protecção social e que identificam os grupos alvo com base nesta distinção: o PNE e o PNAI<sup>14</sup>.

Segundo Hespanha (2007) diferentes critérios podem ser usados no que diz respeito à classificação das políticas de activação por grupos relevantes, uma das tipologias assenta nos problemas mais gerais, tais como a filosofia de base que subjaz às políticas de activação. Outras tipologias respeitam a aspectos mais formais do desenho e da execução dos programas de activação. Começando com um critério básico centrado no grau de coerção colocado nas pessoas activadas, podem distinguir-se dois principais tipos de

---

<sup>14</sup> Os desempregados são uma das principais categorias para que se orienta o PNE, mas existem várias subcategorias com diferentes níveis de prioridade. De acordo com o Programa Para o Emprego e Protecção Social (PEPS 2003), que regula os incentivos para a criação de empregos e a mobilidade geográfica (Decreto-Lei nº 168/2003, de 20 de Julho), os incentivos devem concentrar-se nas pessoas com dificuldades económicas ou com acesso limitado ao mercado de trabalho: jovens, desempregados de longa duração, desempregados maiores de 45 anos e jovens desempregados com níveis elevado ou médio de escolaridade.

De acordo com o PNAI, todos os grupos sociais desfavorecidos devem ser activados através de planos de inserção social pessoais ou familiares contratualizados. Mas a escala e a diversidade dos casos levou o Ministério da Segurança Social a estabelecer prioridades segundo três critérios principais: acessibilidade aos recursos; vulnerabilidade à exclusão; grau de urgência.

políticas: as políticas em que a activação é imposta<sup>15</sup> e as políticas em que a activação é a penas encorajada.

No primeiro caso, incluem-se algumas políticas passivas e algumas políticas activas de emprego, que estão dependentes do comportamento individual, como aceitar o emprego ou um curso de formação no âmbito de um plano de inserção. Esta condição consta expressamente da Lei de Bases da Segurança Social: “a lei prevê no âmbito das condições de atribuição das prestações do subsistema de solidariedade, sempre que tal se mostre ajustado, a assunção, por parte dos beneficiários de um compromisso contratualizado de inserção e do seu efectivo cumprimento, melhor cobertura dos riscos sociais, a concepção de prestações em espécie” (art.º 60º).

O segundo caso – políticas de activação incondicionais – inclui uma vasta gama de programas de activação tais como “colocação em emprego no sector privado, no sector público ou numa ONG (“Plano Nacional de Estágios”, “Programa de Promoção do Emprego Temporário na Administração Pública”, orientado para jovens e DLD’s, desde de 2001), emprego protegido, incentivos às entidades empregadoras (“Majoração dos incentivos à contratação de mulheres desempregadas com mais de 45 anos” desde 1993; “Programa Estimulo ao Oferta de Emprego”, Portaria nº 196 – A/2001, de 10 de Março), incentivos aos trabalhadores (incentivos à mobilidade geográfica e ocupacional dos desempregados, desde 1987; “Pagamento Global das Prestações de Emprego”, capitalização dos subsídios de desemprego, no âmbito do “Regime de Prestações de Desemprego”, aprovado em 1999; Clubes de Emprego, desde 1993 e UNIVAS, desde 1996; “Programa Estimulo à Oferta de Emprego”; subsidio parcial de desemprego para os desempregados que tenham um trabalho a tempo parcial, RPD, Decreto-Lei nº 119/99), formação em contexto de trabalho (“Programa Formação-Emprego”, desde 1993; bolsas de emprego, desde 1994;), Auto-Emprego, educação e formação (“Qualificação Inicial para Jovens”, no âmbito do POEFDS, desde 2001), programas integrados (“Programa Integrado de Combate ao Desemprego de Longa Duração” desde 2001), incentivos para pessoas idosas (“Regime de flexibilidade das pensões de velhice”, desde 2001)” (Hespanha 2007:109).

---

<sup>15</sup> Exemplos destas medidas: o subsídio de desemprego, que pode depender da aceitação de um trabalho temporário (por exemplo no âmbito de um Programa Ocupacional) ou um curso de formação (por exemplo no âmbito da medida 1 do Programa Integrar); a prestação do RSI, que é condicionada à formalização de um acordo de inserção; e algumas medidas de activação que podem estar dependentes da aceitação de um Plano pessoal para o emprego (PPE) por jovens e adultos desempregados no âmbito dos programas existentes.

No que se refere à titularidade dos direitos, a tendência dos últimos anos foi para aumentar os níveis de inserção (desde a inserção no mercado de trabalho até ao aumento de empregabilidade) e para alargar quer as áreas de participação (trabalho, educação, formação, aprendizagem ao longo da vida, estágios, auto-emprego), quer os grupos alvo (jovens, mulheres, mulheres idosas, empregados idosos, DLD's, desempregados de curta duração, deficientes).

De acordo com Hespanha, “todas as políticas públicas têm uma missão, um destinatário e um resultado esperados. Mas em todas elas o confronto com a realidade pode implicar um maior ou menor afastamento do vivido relativamente ao esperado, tornado por vezes as políticas irreconhecíveis na sua configuração prática. Constitui um desafio para todos e, em particular, para os cientistas sociais desocultar estes processos e ajudar a repensar as políticas de forma a reconduzi-las para os seus objectivos mais nobres” (2007:115).

## 2.2. O RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO – CONCEPÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO NA EUROPA

Na verdade, perante as exigências de flexibilização, os sistemas de protecção social europeus, no geral, seguiram duas estratégias: por um lado, o desenvolvimento da protecção complementar; por outro lado, a garantia de mínimos sociais acompanhados, eventualmente de medidas activas de inserção.

De acordo com os autores Guibentif e Bouget (1997:52-53), o rendimento mínimo é uma prestação criada a favor das pessoas ou agregados familiares pobres ou excluídos. A sua implementação revela o modo como a pobreza é percepcionada na sociedade: pobreza absoluta; pobreza relativa, pobreza multidimensional, etc. (ver cap. I).

A noção de pobreza absoluta (Ibidem), significa que o rendimento mínimo tem como ambição satisfazer, cobrir as necessidades mínimas, representando o valor de um conjunto de despesas (consumo alimentar, roupa...). Esta noção reencontra-se no conceito de salário de subsistência e inspirando a criação da linha de pobreza nos Estados Unidos (1962), assim como, em França, a criação do salário mínimo em 1950. A referência à noção de necessidades está também presente na criação de um rendimento mínimo na Alemanha.

A segunda concepção do rendimento mínimo é lutar contra a pobreza relativa, isto é, evitar diferenças excessivas em recursos e em consumos face às médias nacionais. Esta concepção prevalece no seio da Comissão Europeia na adopção de critérios de medida da pobreza nos vários Estados-membros (50% do rendimento médio).

De acordo com Guibentif, estas abordagens trazem dificuldades simultaneamente teóricas e empíricas. “Na prática, o rendimento mínimo resulta de uma decisão colectiva, parlamentar, governamental ou do poder local, decisão essa que, muitas vezes apenas vagamente se refere a uma ou outra das concepções de pobreza, por vezes às duas” (1997:53).

Progressivamente, o carácter económico e monetário da abordagem à pobreza foi sendo substituído por uma interpretação mais larga. A multidimensionalidade da pobreza resume-se na expressão «exclusão social». Além do seu carácter multidimensional, já anteriormente descrito, a exclusão é concebida como um processo, mais do que um estado.

A vocação dos rendimentos mínimos, hoje, é responder às três dimensões da exclusão social (económica; social e simbólica): “a alocação diferencial garante um mínimo de recursos e de consumo; o facto de o rendimento mínimo integrar-se na protecção social pretende evitar que possa ser percepcionado como uma espécie de esmola, e garantir que seja aplicado efectivamente como um direito entre outros direitos sociais; finalmente, o rendimento mínimo opera ao nível do laço social ao nível do laço social, profissional e familiar, através quer dos programas de inserção profissional, quer das acções mais localizadas ao nível da célula familiar (saúde, educação dos filhos, isolamento)” (Guibentif, 1997:54-55).

Dispositivos desta natureza existem em certos países desde há algumas décadas. Na Dinamarca, na Alemanha e na Holanda, foram introduzidos já em 1961, 1962 e 1963, respectivamente. Em Inglaterra, um sistema introduzido em 1948 adquire características de um rendimento mínimo desde os anos 60. A Bélgica cria o *Minimex* em 1974. Mais recentemente, deu-se a criação de rendimentos mínimos no Luxemburgo em 1986, na França em 1988 e nas Comunidades Autónomas da Espanha no final dos anos 80.

Na Europa, a necessidade de combater a exclusão dos grupos mais vulneráveis generalizou o consenso acerca da política social à adoptar entre os Estados-Membros. Tratar-se-ia de optar pela conjugação de um esquema de rendimentos mínimos com um esquema de serviços a fim de promover a reinserção económica e social. Para tal foi criada

a *Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias sobre os critérios comuns respeitantes a recursos e a prestações suficientes nos sistemas de protecção social* (92/441/CEE), de 24 de Junho de 1992, que foi adoptada por todos os países europeus à excepção da Grécia, ainda que adaptada às particularidades do modelo de protecção social de cada um dos Estados-Membros. Esta recomendação foi responsável por comprometer o Estado Português na criação do Rendimento Mínimo Garantido (RMG).

A Recomendação 92/441 convida os Estados-membros a “reconhecer, no quadro de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental da pessoa a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana e, consequentemente, a adaptar, quando necessário, (...) o seu sistema de protecção social” (letra A).

Neste contexto, a Recomendação 92/441 é, essencialmente um documento orientador que pode “assumir dois significados complementares: por um lado, exprime um compromisso representativo, simultaneamente, das doutrinas e das formas práticas dos rendimentos mínimos instaurados; por outro lado, faculta uma referência internacional aos países que pretendam criar uma garantia de recursos ou reformar o respectivo sistema” (Guibentif, 1997:87).

A criação do RMG envolve a discussão em torno de duas formas de aplicação. Por um lado, a perspectiva de que o rendimento mínimo deve assumir um carácter “substitutivo”, isto é, uma prestação paga incondicionalmente a todo o cidadão sem limite de duração. Por outro lado, a perspectiva de que o RMG deve assumir um carácter “completivo”, ou seja é concebido como uma última rede de segurança numa lógica de reforço de mecanismos de solidariedade e de assistência.

A Europa optou por esta última perspectiva, ainda que com consideráveis diferenças em função da heterogeneidade dos Sistemas de Segurança Social de cada um dos Estados-Membros. Em todos eles inclusive Portugal, o rendimento mínimo assume o carácter de um rendimento completivo com uma dimensão universal que corresponde a um direito subsidiário que só pode ser invocado em último recurso.

Segundo Ligeiro (2000:152-153), tendo em conta o desenvolvimento do Estado Providência e os níveis de protecção social assegurados, podemos agrupar os países da comunidade segundo três modelos:



Um primeiro<sup>16</sup> modelo que tem subjacente um Estado Providência bastante desenvolvido com níveis de protecção relativamente altos, quer ao nível do rendimento mínimo quer no conjunto da cobertura social.

Um segundo<sup>17</sup> modelo característico dos países que têm uma protecção social média ou pouco desenvolvida, onde o rendimento mínimo embora modesto, vem colmatar as carências dos sistemas de seguro e de assistências, melhorando o nível geral da protecção social sem contudo atingir o nível de outros países.

No terceiro<sup>18</sup> modelo integram-se os países com um rendimento mínimo modesto mas com uma protecção social francamente desenvolvida e diversificada: França, Bélgica, Luxemburgo. Em alguns países caso do Luxemburgo e da França, a ideia que o rendimento mínimo deve ser uma solução parcial com tendência a desaparecer, logo que se restabeleçam as condições económicas, suscitou o aparecimento de objectivos de inserção como complemento do rendimento mínimo. A concepção da inserção é marcada por um forte investimento na cidadania, uma vez que procura restituir a autonomia sócio-profissional a todos aqueles que se encontram excluídos económica e socialmente e que apresentam condições de reinserção.

No conjunto dos países europeus, Portugal ocupa uma posição intermédia entre o segundo e terceiro dos modelos definidos. Por um lado, “destituído de um verdadeiro Estado Providência o Estado Português assegura uma protecção que apresenta os níveis mais baixos da Europa; por outro lado, revela um sistema de Segurança Social bastante diversificado, resultado dos direitos adquiridos a partir de 1974, e adopta uma concepção de rendimento mínimo que garante uma prestação muito modesta complementada com iniciativas de inserção” (Ligeiro, 2000:153).

Na maioria dos países europeus, desenvolvidos que estão os seus sistemas de protecção social, o RMG constitui a última rede de protecção, no entanto em Portugal,

---

<sup>16</sup> Nos Países Baixos, Alemanha e Dinamarca, o rendimento mínimo é acordado a título subsidiário com base numa apreciação das necessidades individuais, mediante um controlo dos recursos e, em certas circunstâncias, de contrapartida em termos de aceitação ou de procura de emprego.

<sup>17</sup> No Reino Unido e na Irlanda o rendimento mínimo completa algumas das prestações já existentes (velhice, viuvez, doença e desemprego).

Os países do sul da Europa (Itália, Espanha) podem agregar-se a este modelo, na medida em que garantem níveis de protecção mais fracos que o dos países mencionados e um rendimento mínimo também ele modesto.

<sup>18</sup> Na França e na Bélgica a existência previa de um conjunto de mínimos sociais resulta na concepção do rendimento mínimo como um mínimo de subsistência a garantir a todos aqueles que passam através das malhas da rede de protecção social, acentuando o seu papel residual. O Luxemburgo demarca-se pelo carácter mais geral e mais elevado do seu rendimento mínimo e pelo nível mais baixo do seu sistema de protecção social.

devido ao seu baixo nível das prestações sociais, a medida apresenta-se como um instrumento de protecção que visa colmatar as insuficiências do sistema.

Para Pedro Silva (1998:42), a curto prazo as políticas do RMG tentam, simultaneamente, satisfazer as necessidades básicas dos indivíduos sob a forma de uma prestação pecuniária e organizar uma série de instrumentos que facilitem a inserção laboral e social, quer em termos indivíduos, quer em termos familiares. Já no médio longo prazo – e não descurando a vertente de inserção e garantia da coesão social que decorre dos objectivos antes apresentados e cujos efeitos são consequentes principalmente, se nos detivermos num tempo longo – o RMG procura ainda, reformular o próprio modo de funcionamento do Estado Providência.

O RMG representa uma mudança em termos de políticas sociais, tanto nos objectivos que se propõe alcançar, como na forma como o tenta fazer, sendo que ambas as dimensões são indissociáveis. Trata-se de uma medida em que a responsabilidade é partilhada quer entre os beneficiários e o Estado – a prestação pecuniária só é recebida caso se aceite o programa de inserção –, quer entre o Estado e instâncias da sociedade civil - a sua execução resulta de um trabalho em parceria.

Uma característica comum a todas as legislações sobre o rendimento mínimo nos Estados-membros é que pressupõem que os casos em que é necessário atribuir a prestação dizem respeito a situações anómalas, e como tal, devem ser em toda a medida do possível, ultrapassadas.

Através desta formulação tenta-se encontrar um denominador comum entre duas lógicas que distinguem dois grupos de legislações com características divergentes. Numa das duas categorias, encontramos legislações que estabelecem a ligação directa entre a falta de rendimento e o desemprego. Nesta lógica, considera-se que o indivíduo que requereu a prestação deve ser, por todos os meios, incentivado a procurar emprego. Na outra categoria, temos legislações que relacionam a falta de rendimentos com a exclusão social, um conceito mais amplo que ultrapassa o facto de se encontrar no desemprego. Assim, a falta de rendimento é considerada um sintoma que pode remeter para problemas que exigem respostas que não sejam necessariamente e unicamente a procura de emprego.

Países como a Áustria, Dinamarca, Irlanda, Holanda, Finlândia, Suécia e Reino Unido continuam uma legislação de acordo com o primeiro tipo, anteriormente apresentado, quer isto dizer que a disponibilidade para aceitar o emprego é uma das

condições necessárias para obter o RMG, bem como, a aceitação de emprego que não se enquadre na sua área de formação, desde que seja adequado.

Os beneficiários tinham por obrigação de se inscrever no centro de emprego, contudo, os que não terminaram a formação escolar ou que têm crianças a seu encargo, ou ainda pessoas idosas estavam isentos da mesma.

Para além da inscrição nos centros de emprego, alguns países optaram por mecanismos que têm como finalidade o reforço da disposição para o emprego. “Como reforço por incitação positiva, temos as medidas de formação profissional (nomeadamente no Luxemburgo, Finlândia, Reino Unido) ou de apoio na procura de emprego, bem como as disposições que evitam que a totalidade do rendimento do novo emprego seja incluída na soma dos rendimentos a considerar no cálculo das prestações de garantia do rendimento. Enquanto incitações pela negativa, varias legislações prevêm que as prestações poderão ser suprimidas em parte ou completamente, no caso de o beneficiário recusar um emprego aceitável que lhe foi oferecido, ou recusar participar numa acção de formação (Áustria, Dinamarca, Luxemburgo, Finlândia e o Reino Unido)” (Guibentif, 1997:16).

Segundo Pierre Guibentif (1997), face a este primeiro tipo de legislação, as legislações baseadas numa concepção de luta contra a exclusão (Bélgica, Espanha, França e Portugal) contêm duas diferenças. Na primeira a importância que é dada à procura de emprego é substituída por uma alternativa entre medidas de reinserção pelo emprego e medidas de reinserção que incidem noutros aspectos, nomeadamente a saúde. A segunda diferença, é que as medidas a tomar devem ser postas em prática na base de um acordo entre o interessado e a colectividade e não numa obrigação unilateral do indivíduo.

“O conceito amplo e objectivo de exclusão – isto é não presumindo que a responsabilidade principal pela situação reside no requerente – e a concepção contratual das medidas a tomar, também se relacionam com uma certa flexibilidade na implementação do dispositivo (...) A figura do «contrato» mereceria uma discussão aprofundada, considerando o seu carácter inovador no domínio das políticas sociais públicas e os problemas que poderiam advir da sua implementação, dada nomeadamente a assimetria que existe entre as partes envolvidas” (Guibentif, 1997:17).

Por fim temos a legislação Dinamarquesa que se distingue das duas categorias acima apresentadas, uma vez que uma condição para a obtenção de prestações de garantia de rendimento é que as condições de existência do interessado tenham sofrido alguma

alteração (doença, separação, morte do cônjuge, etc.), alteração essa que causou a perda diminuição dos rendimentos. Neste sentido, esta medida não se dirige a pessoas que, sem alguma causa claramente identificável se encontram numa situação de exclusão permanente ou, embora empregadas auferem de maneira regular um rendimento inferior ao nível da «maintenance allowance», mas especificamente a pessoas que sofrem dificuldades temporárias. Nesta legislação, além da obrigação de estar inscrito nos centros de emprego, introduziu-se, para os jovens de 18 a 24 anos, a obrigação de aceitar empregos ou formações que lhes são propostos pelos municípios, sob a pena de perder o direito as prestações (programa de activação). “O carácter constrangedor das medidas municipais, bem como, ausência de uma noção próxima da noção de contrato, permitem considerar que esta legislação constitui uma variação do primeiro tipo de legislação acima descrito” (Guibentif, 1997:18).

Em todos os países, a finalidade concreta da medida do RMG é contribuir para a reinserção social dos beneficiários, para tal a inserção social torna-se, assim, objecto de uma política específica, tanto no plano dos direitos como da acção. Tal significa que os mecanismos tradicionais no mercado de trabalho, mas também da família, da vizinhança, etc., não são suficientes para garantir a inserção das pessoas na sociedade

Considerando o aspecto multidimensional da pobreza ou da exclusão social, as políticas de inserção são múltiplas e extremamente variadas. A inserção social ligada ao rendimento mínimo contem actividades que podem ser agrupadas em quatro categorias principais: a inserção profissional; a saúde; o alojamento e a educação.

Para Guibentif (1997:75), “resta saber até que ponto se trata de verdadeiras políticas associadas, e não de uma mera afirmação de princípios; de políticas articuladas com o rendimento mínimo, e não de políticas paralelas e não integradas na política do rendimento mínimo. Resta também saber qual é o êxito ou fracasso desta dimensão associada à política de rendimento mínimo, e avaliar o desfasamento entre as intenções políticas gerais e a prática quotidiana (...) a eficácia da política de rendimento mínimo também é avaliada pela sua capacidade em ajudar efectivamente os que dela beneficiam. A questão é de saber até que ponto, no conjunto dos casos tratados, foi possível verificar uma efectiva reinserção social dos beneficiários”

A duração da medida é um ponto comum em todas as legislações, as prestações podem ser pagas por um tempo ilimitado, desde que, o beneficiário cumpra as

formalidades necessárias para a renovação periódica dos benefícios. No entanto as condições pessoais de acesso (nacionalidade, residência, idade) à medida, podem variar de acordo com a legislação de cada país. O critério da idade na atribuição do RMG desempenha, de acordo com Guibentif (1997), várias funções:

- Evitar que os jovens caiam prematuramente em comportamentos de dependência face ao sistema de assistência social;
- Incentivar os jovens a recorrer aos dispositivos de política de emprego;
- Sublinhar o carácter subsidiário do rendimento mínimo em relação à solidariedade social, em relação às obrigações dos pais para com os filhos.

De acordo com Pereira, “na Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Portugal tem crescido de forma permanente, o grupo dos beneficiários do RMG no universo da população residente. Um movimento inverso tem sido verificado na Espanha e na Finlândia constatando-se, também, na Suécia um decréscimo mas apenas em 1998 é de realçar que a Alemanha é o país membro da União Europeia com maior percentagem de beneficiários face ao total da população, seguindo-se-lhe a Suécia. Curiosamente, e apesar de a Espanha ser o país onde essa percentagem é menor da União Europeia a população beneficiária tem vindo, progressivamente, a diminuir” (2000:10).

Na caracterização da estrutura familiar definiram-se quatro tipos de família beneficiárias, as quais diferem consoante o país em análise: isolada, família monoparental, familiar nuclear com filhos e família nuclear sem filhos. Ao considerar apenas os tipos de famílias no conjunto da União Europeia foi observado que a maior parte das famílias isoladas é representada pela Suécia, a maior parte das famílias monoparentais vive na Alemanha, Portugal tem a maior fatia das famílias nucleares com filhos e o Luxemburgo tem a maior parte das famílias nucleares sem filhos.

Analisando em cada país o peso de cada tipo de família no total das famílias beneficiárias chegamos à conclusão de que a família isolada representa quase 45% em todos os países, excepto Luxemburgo onde predomina com cerca de 80%, a família nuclear sem filhos e Portugal onde o tipo de família com maior percentagem (38%) é a nuclear com filhos.

A população beneficiária do Rendimento Mínimo pode considerar-se, globalmente, jovem. Segundo Emília Pereira existe, no entanto, algumas especificidades conforme o

país. “Na Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Portugal e Suécia o grupo etário dos <18-24 representa o grupo com maior percentagem de beneficiários, verificando-se que em Portugal ultrapassa os 50% e na Alemanha os 45%” (2000:12).

A situação nacional dos fenómenos de pobreza e exclusão social enquadra-se hoje num contexto muito desfavorável em termos globais, no último relatório sobre a situação social na União Europeia 2007, Portugal surge como líder das desigualdades sociais (conjuntamente com a Lituânia). O fosso entre ricos e pobres é em Portugal de 6,9% (Média Europeia 4.9%), o que significa que as estratégias/mecanismos utilizados para combater a pobreza não têm a eficácia desejada.

### 2.3. AS POLÍTICAS DE RENDIMENTO MÍNIMO EM PORTUGAL – A EMERGÊNCIA DA MEDIDA

A implementação do RMG em Portugal foi um dos compromissos assumidos durante a campanha para as eleições legislativas de 1995 pelo Partido Socialista. Com a conquista de uma maioria relativa na Assembleia da República pelo PS foi aprovada a implementação do RMG em Portugal enquanto dispositivo que garante a todos os cidadãos um nível mínimo de recursos económicos e que ao mesmo tempo promove a coesão social.

Neste sentido, e de acordo com as palavras do Ministro da Solidariedade e da Segurança Social durante a discussão da proposta de lei na Assembleia de República<sup>19</sup> (Diário da Assembleia da República, 1996: 2214), pode afirmar-se que três ideias fundamentais se encontram materializadas na lei do RMG em Portugal.

O Rendimento Mínimo Garantido é introduzido em Portugal pela Lei n.º 19-A/96, a qual recupera a ideia de faseamento referida no programa do XIII Governo Constitucional<sup>20</sup>, prevendo duas fases na sua aplicação.

---

<sup>19</sup> 1ª – “criar uma medida coerente no âmbito da protecção social reconhecendo a todos os cidadãos residentes em Portugal o direito a nível mínimo de subsistência desde que se encontrem em situação de exclusão social e estejam activamente disponíveis para seguir um caminho de inserção social;

2ª – “criar essa medida sob a forma de um contrato social, envolvendo o Estado, os parceiros sociais, as instituições de solidariedade, as Autarquias e os cidadãos, e que o primeiro se compromete a conceder uma prestação financeira e, em conjunto com segundos a apostar na criação de oportunidades de inserção social e, em troca, os últimos se comprometem a prosseguir as trajectórias de inserção que se conseguirem criar;

3ª – “criar essa medida no âmbito de um sistema de protecção social, equiparando-a à Pensão Social por se entender que ela deve constituir um nível mínimo de protecção social universal”.

<sup>20</sup> O Programa do XIII Governo Constitucional, apresentado na Assembleia da República a 8 de Novembro de 1995, previa a introdução do ‘rendimento mínimo garantido’, surgindo, pela primeira vez a ideia de uma introdução faseada. Escrevia-se, então que, “esta medida impõe, pela sua complexidade, a criação de um conjunto de dispositivos

Sara Moreno

Assim, esta Lei “institui uma prestação do regime não contributivo de segurança social e um programa de inserção social, por forma a assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social e profissional” (art. 1.º da Lei n.º 19-A/96). Com esta definição, o rendimento mínimo garantido desdobrasse em duas medidas complementares: a prestação de regime não contributivo de segurança social e o programa de inserção social.

A prestação materializa a garantia de rendimentos, é de natureza pecuniária e de montante variável em função de uma linha de rendimento mínimo garantido que é definida tendo em conta a dimensão do agregado familiar com o qual o titular vive em economia comum. O programa de inserção é corporizado pelo conjunto de acções que, conjugadamente, visam criar condições para a progressiva inserção social dos membros dos agregados familiares abrangidos. A Lei n.º 19-A/96 criou uma nova figura, as Comissões Locais de Acompanhamento (CLA), competentes, nos termos do n.º 2 do art. 15.º, para “a aprovação dos programas de inserção, a organização dos meios a afectar à sua prossecução e o acompanhamento e avaliação da respectiva execução”.

As CLA previstas na Lei n.º 19-A/96, constituem, pois, uma inovação que se saudou. Segundo Melícias, “implicam a cooperação, no terreno e ao nível local, entre o Estado e a sociedade civil na gestão de uma medida de luta contra a exclusão social. Cobrem todo o território nacional, têm tendencialmente uma base concelhia e são constituídas por representantes de diferentes sectores da administração pública envolvidos na problemática da luta contra a exclusão, bem como por autarquias locais, instituições particulares de solidariedade social, misericórdias, mutualidades, associações sindicais, empresariais e outras entidades sem fins lucrativos, que tenham actividade social e se disponibilizem para o efeito” (1997:8).

Na primeira fase, entre 1 de Julho de 1996 e 1 de Julho de 1997, por força da entrada em vigor de alguns dos seus artigos, foram desenvolvidos projectos-piloto experimentais, “destinados a indivíduos e seus agregados familiares em situação de carência económica que satisfaçam as condições de atribuição da prestação de rendimento mínimo previstas na presente lei” (art. 20.º). Estes projectos foram, nos termos do n.º 5 do

---

complementares, pelo que a sua aplicação será gradual e todas as famílias elegíveis serão beneficiadas por ela ao longo da legislatura” (cf. Programa do XIII Governo Constitucional).

art. 20.º da Lei n.º 19-A/96, regulados pela Portaria n.º 237-A/96, de 1 de Julho e são acompanhados e avaliados por uma Comissão Nacional do Rendimento Mínimo.

A partir de 1 de Julho de 1997, a Lei entrou plenamente em vigor, constituindo, em conjunto com os dois decretos-lei que a regulamentavam, referentes, um, às Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) e, o outro, aos demais aspectos, o quadro jurídico da aplicação do Rendimento Mínimo Garantido. Esses decretos-lei resultaram dos projectos apresentados ao Conselho Económico e Social e que foram agora alvo de parecer deste.

Embora a estrutura do Rendimento Mínimo se situe a diferentes dimensões territoriais, o nacional através da Comissão Nacional e o local através de dois níveis de funcionamento, as Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) e os Núcleos Executivos, é no local que a medida se concretiza. As CLA são compostas por dois tipos de parceiros, os obrigatórios e os não obrigatórios. O diploma define a obrigatoriedade de adesão à medida dos sectores de protecção social onde se manifestam com mais pertinência os problemas ligados à pobreza e exclusão social, ou seja a segurança social, a educação, a saúde e o emprego. Quanto aos parceiros não obrigatórios são considerados todos os agentes sociais locais que estejam disponíveis para integrar esta perspectiva de desenvolvimento local. A definição de parceiros obrigatórios nas áreas referidas e o incentivo ao papel fundamental das autarquias e de todos os agentes sociais locais traduzem a necessidade de uma actuação intersectorial articulada e contextualizada localmente. São-lhe atribuídas competências que passam pela elaboração de um diagnóstico local e pela dinamização de meios necessários ao desenvolvimento dos programas de inserção.

Aos Núcleos Executivos com uma dimensão mais reduzida (cinco ou sete elementos), são atribuídas competências, entre outras, de proceder à aprovação e desenvolvimento dos programas de inserção, bem como à definição do plano de acção que vise dar resposta aos problemas e necessidades identificados no decurso da implementação da medida. Neste sentido, à par de uma função operativa deve elaborar estudos e avaliações de forma a ter um conhecimento mais aprofundado do contexto em que se insere, nas suas múltiplas dimensões. Este conhecimento deverá traduzir-se simultaneamente na sensibilização e dinamização de respostas locais adequadas às especificidades da população beneficiária e no fornecimento de contributos que subsidiem alterações nas respostas de âmbito nacional e supranacional



De acordo com Paulo Pedroso (1997:72), “os projectos-piloto foram instituídos com o objectivo de desenvolver, enquanto se aplicava, os princípios do rendimento mínimo garantido. No contexto da proposta portuguesa de aplicação desta ideia, havia dois aspectos particularmente complexos, que se pretendeu testar com os projectos-piloto: a aplicação da medida na dupla vertente de prestação pecuniária e do desenvolvimento de programas de inserção; a criação de modelos de gestão participada de base territorial, apoiados no princípio da parceria”.

De início, apontava-se para a realização de um número restrito de experiências. Mas a adesão e o funcionamento dos primeiros projectos-piloto permitiu alargá-las. No documento de reflexão “seis meses de experiência, a seis meses da generalização”, aprovado na sua reunião de Dezembro de 1996, a Comissão Nacional do Rendimento Mínimo propôs a estratégia da ‘transição suave’ para a generalização da medida, com o alargamento progressivo das zonas cobertas por projectos-piloto, à medida que a disponibilidade de parceiros para as integrar fosse sendo manifestada. Deste modo, não apenas se ia testando o funcionamento da medida em contextos mais diversificados, como também se ia diminuindo as dificuldades subsequentes à generalização, se esta ocorresse de forma abrupta (Ibidem).

Os dados relativos à evolução dos projectos-piloto do RMG referem a facilidade face à parceria para a inserção social, uma vez que mereceu a adesão das entidades que já tinham vindo a integrar-se, nos últimos anos, em projectos de luta contra a exclusão social e, em particular, das autarquias locais e das instituições de solidariedade social. Deste modo, pode dizer-se que as parcerias do RMG integraram os ‘parceiros de acção social’ mas, também se expandiram a novos parceiros, onde se conta, entre outras, com associações de desenvolvimento local, corporações de bombeiros, delegações da Cruz Vermelha, cooperativas de solidariedade social e outras associações sem fins lucrativos.

No domínio da integração ao nível local, dos parceiros sociais na luta contra a exclusão, as experiências dos projectos-piloto encontraram menor receptividade. Segundo Pedroso (1997:74), este facto, que tenderá a ser corrigido na fase de generalização, significa, de algum modo, o enfraquecimento do potencial de acção local para a inserção económica, e se não vier a ser corrigido o risco de um certo confinamento das comissões locais a parcerias entre entidades públicas e entidades pouco ligadas ao funcionamento normal do mercado de trabalho. Há, com efeito, muito a fazer para a promoção do

envolvimento empresarial na coesão social, bem como para a participação sindical na gestão territorializada de processos de inserção.

É certo que estes parceiros não têm sido mobilizados nas experiências passadas para estas tarefas, contudo no RMG serão parceiros fundamentais.

Após um ano de experiência, o RMG surge, a partir de 1 de Julho de 1997, como um direito de todos os cidadãos residentes legalmente em Portugal. A solução portuguesa ao criar, em pé de igualdade, uma prestação de regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção social encontra, no que se refere à prestação pecuniária, um enquadramento que implica o reconhecimento de que deve ser o sistema de segurança social a materializar também uma rede social de protecção básica, como é neste caso a garantia de um nível mínimo de subsistência a todos os cidadãos.

Ao criar uma prestação pecuniária de acesso universal a todos os que se encontram em situação de carência, Portugal realiza um dos objectivos que o ‘Comité des Sages’, presidido por Maria de Lourdes Pintasilgo propôs à União Europeia. Nessa proposta era referido o objectivo de reforço da coesão social da União através, entre outros, do reconhecimento do «direito à segurança social e à protecção social, compreendendo o direito a um rendimento mínimo» (Pintasilgo et al., 1996:54). “O desenvolvimento dos direitos sociais, de que o RMG é apenas um passo, faz, pois parte de uma nova agenda das políticas sociais no combate à exclusão” (Pedroso, 1997:77).

Esta medida é destinada a assegurar recursos materiais mínimos, que permitam aos indivíduos satisfazerem as suas necessidades mais elementares, isto ao mesmo tempo que se pretende favorecer a sua progressiva inserção social. O montante da prestação é calculado segundo a técnica de prestação diferencial, sendo igual à diferença entre o valor do rendimento mínimo correspondente à composição do agregado familiar e a soma dos rendimentos daquele agregado (Lei nº 19-A/96, art. 7º, alínea 1).

O critério adoptado, ao definir o rendimento mínimo por referência à pensão social ligou o RMG a outra medida no âmbito do regime não contributivo, associando-as na definição de uma linha de pobreza inaceitável, coberta por mínimos sociais. Sendo ambas medidas sujeitas a condição de recursos e cobrindo uma todos os indivíduos que a outra não cubra, o RMG passou a constituir um mínimo social que supre também as falhas, nomeadamente ao nível da consideração dos agregados, que resultam da aplicação dos critérios que determinam o acesso à pensão social.

Deve realçar-se que esta indexação leva a que o RMG não seja, por si só, factor de libertação da situação de pobreza, isto na medida em que o próprio grupo de pensionistas é um dos mais afectados por situações de pobreza em Portugal.

O RMG não se limita a definir uma linha de protecção social básica, ainda que inferior às linhas de pobreza relativa, nem diminuir as dificuldades económicas dos seus destinatários, a medida procura também promover a sua inserção social, criando, para os beneficiários, um direito e um dever de inserção social. Para tal são colocadas em prática três características essenciais:

- A natureza da relação entre trabalhadores sociais e cidadãos beneficiários;
- A multisectorialidade da intervenção para a inserção social;
- O estabelecimento do princípio da parceria na gestão do RMG.

As prestações com contrapartida de disponibilidade são operacionalizadas de dois modos. Um deles é a simples exigência aos indivíduos de disponibilidade para o trabalho em sede de política de luta contra o desemprego. O outro combina políticas passivas (prestação) e activas (programas de inserção). As medidas activas assumem, frequentemente, a forma de ‘contratos’ entre o Estado, a sociedade civil e os beneficiários.

De acordo com Pedroso, “a relação personalizada no âmbito da acção social sofre agora um ‘impulso democrático’ que ajuda a combater as perspectivas ‘técnico-burocráticas’. Há bastante tempo que as orientações em matéria de acção social apontavam no sentido da personalização, do desenvolvimento de projectos, da intervenção comunitária. Mas, com o reconhecimento de um direito social que está na base da relação entre técnico e beneficiário, a adopção deste estilo de relação deixa de ser apenas o resultado de uma auto-regulação do exercício profissional, uma boa prática encorajada, para passar a ser constitutivo da relação entre um técnico e um cidadão que reclama um direito, diminuindo a assimetria de papéis que existia entre um técnico e alguém que apenas pede um apoio” (1997:79).

Esta mudança implica alguma complexidade. Os Técnicos de Serviço Social têm que adaptar-se a novos instrumentos, bem como confrontar-se, por vezes, com realidades cuja dimensão não conheciam totalmente. Os próprios são os verdadeiros tradutores entre a linguagem da burocracia e a dos cidadãos.

Segundo Nunes (2003:156) a medida do RMG suscita pelo seu perfil jurídico-normativo, um conjunto de desafios e responsabilidades aos profissionais que lhes estão ligados, nomeadamente na implementação da medida. Estes desafios instigam os profissionais em várias frentes e para várias opções que não se restringem exclusivamente à dimensão técnica. Intervir profissionalmente no campo da cidadania social, constitui um espaço e um tempo de escolhas étnico-políticas, teóricas e metodológicas.

Neste âmbito, torna-se indispensável que os Técnicos Sociais, como exigência profissional, se centrem reflexivamente nos modos de agir na implementação do RMG, reflectindo, auto-avaliando e avaliando os efeitos que produzem e reproduzem para o dia-a-dia dos destinatários.

“A circunstância da implementação permite um acesso directo à «matéria-prima» que deveria constituir a fonte principal das políticas sociais e do funcionamento das instituições. Aí na implementação encontram-se os cidadãos, primeiros interessados num sistema de protecção social eficiente e seguro, os quais deveriam ser os primeiros a serem ouvidos para definição do perfil das medidas, o reconhecimento das necessidades sociais prioritárias e elegíveis e para uma avaliação de o impacto das respostas. Isto supõe olhar os cidadãos numa perspectiva construtivista, ou seja, como o Outro e o Eu da política social. Não como depositários, consumidores, destinatários passivos e silenciosos das medidas sociais, agradecendo os benefícios recebidos em dádiva, tratados mais como devedores do que credores da riqueza social produzida” (Nunes, 2003:157).

O destino da medida depende da atitude desenvolvida pelos Técnicos e das condições em que possam operar. O esforço destes é fundamental, para que em conjunto com os agregados familiares possam desenvolver programas de inserção adaptados às necessidades e realmente promotores de inserção.

Como vimos anteriormente, a ‘espiral da desinserção’ referenciada pelos autores Vicent de Gaulejac e Isabel Taboada Léonetti (1995) implicou um conjunto de carências e necessidades por relação às quais temos que direccionar as respostas. “Um tipo de resposta, individualizada e tendencialmente burocrática, resulta numa relação assistencial, que por vezes deriva mesmo para um controlo apertado dos técnicos sobre o quotidiano dos cidadãos, mas sem perspectivas de futuro. O outro, por efeito do ‘impulso democrático’, resulta numa pedagogia da mudança, em que se parte do reconhecimento das capacidades dos cidadãos ao mesmo tempo que das suas necessidades e se constrói uma

parceria que se materializa em projectos de mudança. São sempre práticas de alcance limitado, a princípio pouco ambiciosas, mas devem levar, à percepção de que a inserção social é um processo cumulativo, é a inversão da espiral, em que terão que se suceder intervenções múltiplas, nos diferentes sectores, com avanços e recuos” (Pedroso, 1997:79).

Esta metodologia de trabalho para a inserção pressupõe o uso efectivo da multisectorialidade da intervenção explicitamente consagrada na Lei n.º 19-A/96 e materializada na regulamentação das Comissões Locais de Acompanhamento.

Os beneficiários do RMG estão vulneráveis à exclusão por diversas razões. Se o critério que define a elegibilidade para a medida é objectivável e é mensurável, os factores de exclusão têm uma natureza qualitativa e muito heterogénea entre beneficiários. Assim, o RMG não pode ser reduzido a uma medida no âmbito do sistema público de segurança social, mas como uma medida a ser materializada em todas as políticas sociais.

Para Pedroso (1997), com o RMG foi criada uma nova pressão sobre as autoridades públicas para que melhorem o acesso a medidas promotoras de inserção em múltiplas dimensões. Em consequência, é de esperar um efeito de focalização de políticas sociais, como forma de criação de condições para a inserção de um grupo que foi tornado prioritário pela criação do RMG – o das pessoas e famílias em situação de carência extrema.

Pode afirmar-se que enquanto política que visa combater as situações de pobreza e exclusão social, o RMG incorpora dois tipos de conceitos relacionados com esta problemática. “Por um lado, ao estabelecer uma prestação pecuniária destinada a garantir um mínimo de recursos que assegurem a subsistência, o RMG remete para o conceito de pobreza absoluta, por outro lado, e porque propõe um programa de inserção cuja definição apriorística é vaga e aberta e, como tal, tem um carácter variado e com diversas dimensões possíveis, remete para o conceito de exclusão social e para a sua multidimensionalidade” (Silva, 1998).

No entanto, a concretização da inserção social dos indivíduos no âmbito do RMG não é um assunto que se resolve entre técnicos de serviço social e beneficiários ou entre Estado, instituições de solidariedade social e técnicos. Implica partir da premissa de que não basta oferecer oportunidades aos beneficiários, é necessário sensibilizar os contextos sociais em que residem para a materialização dessas oportunidades. Caso contrário, o objectivo de inserção perde-se e o RMG pode reduzir-se a uma prestação pecuniária.

Combater essa tendência implica, para além de tudo o resto, a gestão participada dos programas de inserção.

Segundo Pedroso (1997:80-81), no âmbito do “rendimento mínimo e pela primeira vez, em todos os concelhos do país, organismos do Estado central, autarquias locais, instituições de solidariedade social, sindicatos, associações empresariais e outras associações sem fins lucrativos, serão chamados a conceber em conjunto, executar e gerir programas locais de inserção para as famílias abrangidas (...) Estas parcerias não são concebidas para que o Estado delegue funções suas, mas para que as possa cumprir com mais eficácia pela integração local do que é multissectorial, embora precise de ser integrado para poder produzir uma resposta aceitável. (...) As CLA constituem experiências, que devem ser avaliadas por órgãos com competências executivas, locais e participados, que desenvolvem políticas sociais. Estas experiências podem ser um embrião de uma forma mais participativa de gestão local das políticas sociais que pode, ela própria, constituir um elemento para uma (nova) legitimação de políticas que promovem a coesão social”.

Nestes termos, o RMG introduz um efeito de pressão em praticamente todas as áreas de intervenção da política social, ao exigir aos Ministérios obrigatoriamente representados nas Comissões um esforço acrescido no desenvolvimento das suas próprias políticas. Do mesmo modo, ao exigir um trabalho de parceria, o RMG representa uma pressão para a alteração das metodologias do trabalho social. De facto, reunir os parceiros num mesmo espaço de negociação implica uma co-responsabilização dos mesmos em cooperar de forma conjugada na intervenção social.

De acordo com Lúcia Ligeiro e Sónia Oliveira (2000), este tipo de actuação é particularmente nova na sociedade portuguesa, onde o trabalho em parceria tem sido difícil de institucionalizar. Para as autoras “os fenómenos burocráticos implícitos no desenvolvimento das acções conduzidas pelos agentes, a não interiorização do RMG como um direito e o défice de imaginação social na concepção dos programas de inserção reflectem-se numa deficiente mobilização dos actores sociais que integram as CLA, fazendo destas uma instância mais formal que operacional”.

Assim, podemos concluir que o RMG vem promover a renovação do papel do Estado no âmbito das políticas sociais. Em vez do modelo centralizado e burocratizado que vem sendo característico, a medida do RMG assenta numa estrutura descentralizada onde

encontramos as Comissões Locais de Acompanhamento que articulam o poder local, os representantes dos ministérios ligados à educação, emprego ou saúde, e valoriza o papel do estado enquanto promotor de solidariedade social, favorecendo ainda a integração das várias políticas sectoriais, como se promove o envolvimento de toda a comunidade na garantia do direito de inserção aos beneficiários.

Se a teoria está correcta, falta analisar a prática:

- Conseguirá o estado ultrapassar a lógica assistencialista que tem marcado a sua acção?
- Conseguirão os agentes administrativos do estado reformular os seus *modus operandi* no sentido de um reconhecimento efectivo dos direitos dos indivíduos?
- Como estará a ser levado a cabo a criação de uma cultura de parceria entre o estado e os representantes da sociedade civil?

### 2.3.1. A Contratualização para a Inserção Sócio-Profissional no âmbito do RMG

Em Portugal, “assumiu-se uma metodologia semelhante à usada no RMI (*Revenu Minimum d'Insertion*), apostando antes na contratualização das obrigações das duas partes. Esta ideia de contratualização, para além de remeter para um conceito de inserção social que atravessa a lei,<sup>21</sup> permite uma definição precisa e personalizada do que deverá ser o processo de inserção, abrindo a possibilidade de avaliação do desenvolvimento de todo o processo, bem como do desenvolvimento das partes” (Moreira, 2001:9).

De acordo com Capucha (1998:37), os objectivos subsumidos nestas lógicas são os de criar condições aos titulares do RMG para obtenção de uma inserção efectiva, reconhecendo os seus direitos de cidadania, evitar a institucionalização da pobreza, isto é, o perigo desta medida gerar nos beneficiários uma lógica de «assistência instalada», caracterizada pela desmotivação e pela habituação à dependência das diferentes políticas sociais existentes e, simultaneamente, responsabilizar o Estado e os parceiros sociais pela inversão da situação de partida dos destinatários do RMG, uma vez que lhes é exigida a

---

<sup>21</sup> Esta lei assume uma noção de inserção social enquanto um “...duplo movimento que leva, por um lado, as pessoas, as famílias em situação de exclusão social e de destituição em iniciar processos que lhes permitam o acesso aos direitos de cidadania e à participação social e, por outro lado, as instituições a oferecer a essas pessoas, famílias e grupos, reais oportunidades de incitar tais processos, disponibilizando-lhes os meios, dando-lhes apoio e criando os lugares sociais onde se possam colocar” (Capucha, 1998:8).

procura de respostas adequadas às necessidades desses destinatários, cabendo ao Estado a responsabilidade de garantir a existência efectiva dessas respostas.

“O contrato de inserção (...) não é um contrato no sentido jurídico usual do termo mas manifesta antes a adesão forçada a um sistema de valor ligado à reinserção, destinado a mostrar claramente a boa vontade do requerente em aceitar as regras sociais de reinserção” (Guibentif, 1997:77). Deste modo, corre-se o risco de se reintroduzir, com as políticas do RMG, a distinção entre pobres merecedores e pobres não merecedores, ou seja, entre aqueles que demonstram uma real disponibilidade para cumprir o contrato de inserção e aqueles que, porventura em situações mais gravosas de exclusão social não o cumprem ou que nem sequer se disponibilizam para o cumprir.

Neste sentido, o RMG representa um direito que corre contudo, o risco de não ser percepcionado enquanto tal mas sim, como um conjunto de obrigações que os beneficiários devem cumprir e por cujo cumprimento são recompensados com um determinado montante.

No programa de inserção constam os apoios a que os beneficiários terão direito (que poderão passar pelas áreas da inserção profissional, saúde, educação, habitação e transportes) mas também as obrigações a que se comprometem os elementos do agregado familiar (existindo a possibilidade de exclusão dos mesmos em caso de incumprimento), as quais podem prever a disponibilidade para o trabalho e formação profissional, a frequência do sistema educativo, a participação em actividades que pretendem desenvolver a autonomia social e em actividades temporárias que favoreçam a inserção no mercado de trabalho ou a resposta a necessidades de ordem social ou ambiental.

Segundo Moreira (2001:9-10), este tipo de programas, ou contratos se assim lhes quisermos chamar, levantam toda uma espécie de problemas:

- Em primeiro lugar põe-se em questão a real autonomia do beneficiário na construção do seu projecto de inserção. O direito de inserção não surge de forma voluntária mas quase compulsiva, sendo que o candidato é forçado a aceitar uma determinada representação dos processos de integração social, atentando assim contra uma das mais básicas condições da liberdade e da cidadania do indivíduo. Os problemas surgidos com os indivíduos da etnia cigana são bom exemplo deste tipo de situação.

- Por outro lado, devemos ter em conta a capacidade dos beneficiários em definir os seus interesses no processo de negociação. Estão aqui em causa indivíduos com um baixo



nível de recursos culturais, educacionais e sociais, o que lhe reduz a sua capacidade de identificar as suas potencialidades e de interpretar o interesse que poderão ter as opções que lhe poderão ser propostas pelo técnico responsável pela construção do programa de inserção.

- A acrescentar a esta situação, temos os efeitos da obrigatoriedade de criação do programa de inserção o que poderá gerar nos beneficiários um certo receio em perder o direito à prestação, levando-os a aceitar de forma pouco ponderada o programa que lhe é apresentado. Como refere Capucha, a própria lei portuguesa é um reflexo deste tipo de situação uma vez que está pouco clara a definição das possibilidades de participação do beneficiário, não estando definidas as áreas em que poderá entevir, nem qual a margem de negociação de que poderá beneficiar (1998:39).

- Outro aspecto problemático na definição do programa de inserção, tem a ver com a limitação temporal que condiciona este processo de negociação – que no caso português corresponde a um período de três meses. Por um lado, a existência de um prazo limite pode levar ambas as partes a reduzir o conteúdo do programa de inserção. Por outro lado, a própria existência deste tipo de prorrogação cria uma situação de desigualdade entre os indivíduos que cumprem um programa de inserção, aos quais a falta de empenho poderá corresponder a medidas punitórias – que podem mesmo chegar à expulsão da medida – e outros indivíduos que desenvolvem estratégias de retracção e de adiamento da definição do programa de inserção não sendo por isso sancionados (WUHL 1992:130).

Aliás, é neste sentido, que Antonio Tosi (1996:96), e tomando em consideração concretamente o RMG, sustenta que “a capacidade para aceitar um contrato é uma característica da integração social. Pedir aos beneficiários do RMG para se comprometerem com um contrato é, na maior parte dos casos pedir o impossível. É exigir dos excluídos estratégias que até as camadas superiores da população são incapazes de cumprir – construir um projecto de vida consistente, ter um plano para a sua carreira”.

A dimensão contratual tem a virtude de dar um passo importante no sentido de mobilizar energias dos próprios beneficiários que se encontram em processos exclusão no sentido de inverter esses mesmos processos, contudo a verdade é que a esta dimensão também se pode encontrar associado o risco de estigmatização e de distinção dos beneficiários face à restante sociedade.

Pierre Rosanvallon (1995:211) alerta para este perigo quando afirma que, “se a eficácia das políticas sociais impõe que se considere os indivíduos na sua singularidade, não nos arriscaremos a transformar o Estado Providência numa instância de gestão e de controlo de comportamentos? (...) A tomada de consideração das especificidades individuais implica com efeito, de uma forma ou outra, que elas sejam avaliadas, logo sujeitas a uma forma de julgamento. É por esta razão que a nova forma de abordagem do social em termos de direito processual possui o risco de se reenviar para uma figura arcaica: a da classificação dos pobres em termos dos méritos. Trata-se de um problema muito importante para o futuro, que convém examinar com atenção”.

De acordo com Pedro Silva (1998) a vertente contratual é assim, uma zona de risco e de dicotomias. A sua afirmação implica por um lado, a tentativa mobilizar diversos recursos no sentido da (re) inserção mas, por outro, pode implicar a (re) introdução de um discurso estigmatizador em relação aos indivíduos excluídos e, como tal, acentuar e aprofundar as suas trajetórias de desinserção.

Esta questão é de uma enorme centralidade para o sucesso ou insucesso do RMG, podendo-se mesmo, como afirma Tosi (1996:98), dizer que se trata de uma questão fulcral para a afirmação consequente das políticas activas cujo objectivo é, não só a indemnização pecuniária dos indivíduos excluídos mas também, a sua inserção social.

Neste sentido, torna-se essencial a articulação das políticas de protecção social e as políticas de emprego, bem como, dada a multidimensionalidade da exclusão social, efectuar programas de inserção multivalentes, articulando os aspectos sociais, familiares, comunitários, relacionais, de qualificação e económicos. O impacto nos beneficiários só será totalmente potenciado se os acordos de inserção se implementarem de facto e se tiverem qualidade ou seja, se responderem às reais necessidades dos destinatários e simultaneamente tiverem em conta as dinâmicas do mercado de trabalho.

Para Capucha (1998: 40-41) a este nível, as entidades responsáveis pelo estabelecimento desses acordos podem defrontar-se com dois problemas fundamentais:

- Primeiro, o caso da existência formal de medidas que, tal como estão concebidas, poderiam dar resposta, mas que não existem em quantidade suficiente;
- Segundo, a dispersão geográfica que se verifica em algumas zonas rurais e que cria dificuldades de acessibilidade para os beneficiários participarem numa determinada acção.

A estes factores pode acrescentar-se a dificuldade das instituições das quais se pode esperar maior protagonismo neste campo para utilizar a favor dos grupos desfavorecidos alguns instrumentos de política que estão formalmente disponíveis. Um dos efeitos do RMG é, precisamente, o de pôr a descoberto as carências do sistema das políticas sociais, criando a necessidade de expandir ou adequar as medidas existentes ou de criar novas medidas. O trabalho de parceria consagrado na filosofia da medida visa efectivamente a rentabilização dos recursos técnicos existentes nas várias instituições envolvidas, numa conjugação de esforços capaz de dar, pelo menos parcialmente, resposta a essas necessidades (Ibidem).

#### 2.4. A IMPLEMENTAÇÃO DO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO

A prevenção de riscos geralmente apoia-se na ideia de que os indivíduos possuem a capacidade de vigiar e antecipar a ocorrência de eventos indesejáveis. Já a gestão colectiva de risco, formula análises e instrumentos capazes de lidar com “prováveis ocorrências de enfermidades, anomalias, comportamentos desviados a serem minimizados e comportamentos saudáveis a serem maximizados” (Navarro et Cardoso, 2005). De acordo com Beck (1995), ao considerar a consolidação da sociedade de risco, o próprio afirma que os riscos sociais, políticos, económicos e individuais estão a escapar do controlo dos mecanismos criados pelas instituições organizadas para manter a protecção da sociedade.

O RMG como acto isolado não tem futuro. É necessário que se verifique quanto antes, uma articulação das políticas de assistência social com as restantes políticas sociais – de emprego, formação profissional, educação, habitação, etc. – e também, com as políticas macroeconómicas, incluindo a política fiscal com o fim de garantir o eficaz enfrentamento da pobreza, exclusão social e desigualdades sociais.

Patrícia Cerdeira refere que “condições de habitabilidade degradadas, um núcleo familiar desajustado, aliado a dificuldades de aprendizagem, inaptidão para o trabalho e formação e deficiente acompanhamento higieno-sanitário – são, por si só, motivos e factores de exclusão – último ratio a combater numa política social que se pretende equitativa e capaz, cada vez mais, de combater as assimetrias” (2000:17).

Em termos práticos o que se admite é que a pobreza, a exclusão, a inadaptação para este ou aquele trabalho, para esta ou aquela actividade formativa, para este ou a aquele

grau ensino, deve ser prevista na definição das políticas de emprego, formação profissional, saúde e educação, prevendo-se uma saída correcta para quem não encontre resposta adequada (ou adaptada) às valências que se lhes colocam ao dispor. É por isso que conclui Pedro Hespanha, “cabe às políticas sociais avaliar as congruências das restantes políticas públicas com os objectivos de combate à exclusão” (Cerdeira, 2000:18).

A Lei nº19-A/96, de 29 de Junho, foi revogada pela Lei nº 13/2003, de 21 de Maio<sup>22</sup> (rectificada e publicada através da Declaração de Rectificação nº 7/2003, de 29 de Maio), que veio criar o Rendimento Social de Inserção (RSI), instituindo uma prestação incluída no subsistema de solidariedade e um programa de inserção, visando assegurar aos titulares apoios que contribuam para a satisfação das necessidades essenciais e que favoreçam a inserção laboral, social e comunitária. Entre outros, consideram-se como titulares do direito a esse rendimento as grávidas e as pessoas que possuam menores a cargo e na sua exclusiva dependência económica, desde que satisfaçam as restantes condições de atribuição. A Lei 13/2003 manteve em vigor, em tudo o que não a contrarie e até à data de entrada em vigor da respectiva regulamentação, as disposições da Decreto-Lei nº 84/2000, de 11 de Maio.

Nos termos do Decreto-Lei nº 433-A/99, de 26 de Outubro (alterado pelo Decreto-Lei nº 11/2000, de 11 de Fevereiro), ao Instituto para o Desenvolvimento Social coube, nomeadamente, promover e gerir o desenvolvimento do RMG, programas e demais acções necessárias à promoção do desenvolvimento social e da luta contra a pobreza e a exclusão social, designadamente nas áreas da infância e juventude, família e comunidade e população idosa. Com o Decreto-Lei nº 2/2003, de 6 de Janeiro, estas atribuições passaram a competir ao Instituto de Solidariedade e Segurança Social.

O Decreto-Lei que altera o Decreto-Lei nº 283/2003, de 8 de Novembro, que regulamenta a lei nº 13/2003, de 21 de Maio, nos termos na qual foi criado o RSI vem possibilitar a atribuição do RSI aos estrangeiros que sejam detentores de autorização de permanência, de visto de trabalho, de visto de estada temporária e de prorrogação de permanência, desde que estejam legalmente em território nacional há pelo menos três anos. Esta equiparação a titulares de autorização de residência, agora efectuada, alarga substancialmente o âmbito de aplicação do RSI, dando cumprimento ao compromisso assumido pelo governo de reforçar os mecanismos de integração dos imigrantes e estender-

---

<sup>22</sup> Regulamentada pelo Decreto-Lei nº 283/2003, de 8 de Novembro

lhes um conjunto de mecanismos de protecção social idênticos àqueles de que desfrutaram os cidadãos nacionais.

Por outro lado, na persecução os objectivos da atribuição das prestações sociais a quem delas efectivamente necessita, o diploma vem clarificar a forma como os bens imóveis, móveis e respectivos rendimentos são considerados para efeitos de atribuição e cálculo da prestação de RSI<sup>23</sup>.

O artigo 37º da Lei nº 13/2003, de 21 de Maio, institui o RSI e os artigos 78º a 80º do Decreto-Lei nº 283/2003, de 8 de Novembro, posteriormente desenvolvidos pelo Despacho nº 15400/2004 (2.ª Série), de 27 de Maio, publicado no Diário da República de 31 de Julho de 2004, vieram definir um novo modelo de envolvimento da sociedade civil, que consiste na celebração de protocolos entre a Segurança Social, ou outras que prossigam os mesmos fins, com o propósito de lhes atribuir o desenvolvimento das tarefas pertencentes ao acompanhamento das famílias de RSI.

Passados praticamente dois anos desta experiência e após avaliação dos resultados obtidos, ponderou-se a necessidade de reformular o sistema então em vigor, tendo também em conta as alterações legislativas introduzidas ao RSI pela publicação da Lei nº 45/2005, de 29 de Maio, bem como do Decreto-lei nº 42/2006, de 23 de Fevereiro.

Joana Vallera refere que “na actual legislação, publicada no início deste ano, Despacho nº 451/2007, de 10 de Janeiro, foram contempladas algumas alterações que, decorrentes da avaliação efectuada, pareceram necessárias ao cabal funcionamento da própria medida de RSI, nomeadamente quanto ao número de agregados que justificam a celebração do protocolo, a clarificação do modelo de financiamento, bem como o tempo de afectação das equipas de acompanhamento a estas tarefas” (2007:9). Assim, a implementação deste novo sistema terá, por isso, que passar por uma atenta e sistemática monitorização que exigirá uma intervenção técnica qualificada e personalizada que tenha efeitos objectivos nos projectos de vida das famílias.

---

<sup>23</sup> Assim, nos casos em que os requerentes ou os membros do seu agregado familiar possuam bens e moveis dos quais não resultem rendas, deve se considerado como rendimento o montante igual a 5% do valor mais elevado que conste da caderneta predial actualizada ou de certidão de teor matricial, emitida pelos serviços de finanças competentes, ou do documento que haja titulado a respectiva aquisição, reportando 1/12 ao rendimento mensal. Considera-se rendimento para efeitos de atribuição da prestação de RSI, 5% do valor dos créditos depositados em contas bancárias e dos valores mobiliários admitidos à negociação em mercado regulamentado, de que o requerente ou qualquer elemento do agregado familiar sejam titulares, reportando 1/12 ao rendimento mensal. Considera-se, também, como rendimento, para efeitos da atribuição e cálculo da prestação, os juros de depósitos bancários, dividendos de acções e rendimentos de outros activos financeiros, reportando um 1/12 ao rendimento mensal.

É aqui que o maior desafio nasce, a concretização objectiva e os efeitos práticos de uma intervenção técnica, que para além de indicadores de quantidade imprescindíveis, têm associados a identificação, nem sempre fácil, dos indicadores concretos de qualidade.

Para o sucesso desta medida é também fundamental um trabalho sério, empenhado e comprometido entre todos os parceiros, neste âmbito e na sequência dos protocolos com as IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social), para acompanhamento de casos de RSI, pretende-se ir mais longe com uma nova geração de protocolos, surgindo o Estado com um novo papel, mobilizando recursos da comunidade, apostando na eficácia da intervenção local e nos ganhos de eficiência proporcionados pela actuação descentralizada das entidades parceiras, mas continuando a assegurar os fins sociais, tornando-os mais eficazes. A celebração de protocolos no âmbito da medida, para além de constituir um factor facilitador de uma intervenção mais personalizada junto destas famílias, possibilitam uma maior eficácia e progressiva inserção dos beneficiários ao nível social e profissional.

Este acompanhamento mais personalizado e mais constante é fundamental para uma verdadeira capacitação das famílias no que diz respeito às competências sociais e familiares tão importantes para uma verdadeira inserção social, uma verdadeira integração comunitária. Só a partir de um esforço de parceria conjunta e de uma dedicação técnica maior, caso a caso, se conseguirá uma verdadeira integração ao nível social mas também ao nível profissional, porque é no acompanhamento cuidado e na persistência da procura de emprego, que esta medida poderá alcançar o seu sucesso pleno.

No encontro regional “Inserção: reflexão e contributos para a concretização de oportunidades de mudança”, que decorreu em Évora, promovido pela Comissão Nacional de Rendimento Social de Inserção (CNRSI), em 2007, de modo a promover a reflexão sobre a intervenção junto dos diferentes agentes na concretização de oportunidades de mudança das famílias beneficiárias de RSI, Edmundo Martinho, (Presidente da CNRSI), salientou a importância da assinatura de mais 150 protocolos de RSI. Existe uma aposta em equipas técnicas que trabalhem mais próximo das famílias e que estejam mais vocacionadas para o acompanhamento dos beneficiários.

No encontro supracitado, foram lançadas algumas questões que alertaram para os seguintes pontos de reflexão:

- “A necessidade de se aprofundarem as relações com as Redes Sociais – não apenas pela questão da eficácia da acção dos técnicos envolvidos, mas também para que o

próprio conhecimento sobre as necessidades dos indivíduos pobres e excluídos seja incorporado na Rede e ganhe mais peso na capacidade de influência sobre os mecanismos de decisão dos programas e políticas sectoriais” (Rodrigues, M. I., comunicação referida no Encontro Regional: Inserção: reflexão e contributos para a concretização de oportunidades de mudança, 2007).

- A questão da não-desvalorização das medidas de inserção, que embora possam traduzir pequenas mudanças, não deixam de ter grande importância, a questão da valorização de espaços de troca de experiências e conhecimentos por forma a enriquecer a acção dos Núcleos Locais de Inserção (NLI) – constituídos por Técnicos oriundos das várias entidades que localmente intervêm com esta medida junto dos indivíduos e famílias abrangidos pela mesma - como factor de inovação na medida de inserção, a necessidade das componentes criatividade e inovação para a procura de novas respostas e recursos para a inserção, em que o Micro Crédito pode surgir como exemplo, a importância do investimento na eficiência da acção dos NLI e também na avaliação da inserção por parte de todos os intervenientes, a questão do tempo e a sua condição essencial para o desenvolvimento deste trabalho – o tempo para ouvir as pessoas, para acompanhar as acções de inserção, para reflectir e avaliar.

Pedro Marques, Secretário de Estado da Segurança Social (SESS) encerrou o referido encontro reforçando que o RSI é uma prioridade e como tal, há a necessidade de aumentar a fiscalização, para credibilizar a prestação. Segundo o próprio, no decorrer do ano de 2007, o RSI passará por uma renovação: “mais esforço, mais rigor, mais exigência, novas energias renovadas de quem trabalha nesta área” (Marques, P. comunicação proferida no Encontro Regional: Inserção: reflexão e contributos para a concretização de oportunidades de mudança, 2007).

O RSI não difere substancialmente da anterior medida RMG, mantém basicamente a mesma estrutura. “O rendimento social de inserção, consiste numa prestação, incluído no subsistema de solidariedade no âmbito do sistema público de segurança social, e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e aos seus agregados familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária” ([www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt)). As principais mudanças introduzidas, vão no sentido de acentuar o carácter transitório e subsidiário da prestação.

**Quadro 1 – Principais diferenças entre a lei do RMG e o RSI**

| Rendimento Mínimo Garantido (RMG)  | Rendimento Social de Inserção (RSI)   |
|--|---|
| Eram contabilizados a totalidade dos rendimentos auferidos nos 12 meses anteriores à data do requerimento.   | Eram contabilizados a totalidade dos rendimentos auferidos no mês anterior à data do requerimento.  |
| A lei do RMG é omissa quanto à impenhorabilidade da prestação  | A lei do RSI refere que a prestação é impenhorável.   |
| Em relação ao Programa de Inserção, o prazo para a sua elaboração, era com o máximo de 90 dias.  | Os técnicos têm um prazo limite de 60 dias, após o deferimento da prestação, para a concretização do Programa de Inserção.  |
| Regime sancionatório mais flexível.  | Regime sancionatório mais rígido.   |
| Não existia regime sancionatório para recusa injustificada de ofertas emprego ou formação profissional para os titulares.  | Quando existe recusa injustificada para uma oferta de emprego ou formação profissional é aplicada a cessação da prestação e a impossibilidade de requerer a mesma por 12 meses.   |
| Não existia sanção específica para os casos de preenchimento de falsas declarações.  | Quando são dadas falsas informações é aplicada a cessação da prestação e a penalização de 12 meses, sem poder requerer a prestação.   |
| A falta de celebração do programa de inserção por motivos imputáveis ao titular provocavam a cessação da prestação, sempre que se verificasse a não comparência injustificada a 3 entrevistas. | É efectuada a cessação sempre que se verifique a recusa da elaboração conjunta e celebração do programa de inserção, ou a falta de comparência injustificada a qualquer convocatória.   |
| Faltas ou recusas injustificadas por parte do titular no cumprimento de uma acção ou medida que integre o Programa de Inserção originava a cessação da prestação, sem aplicação de sanção.     | Faltas ou recusas injustificadas por parte do titular no cumprimento de uma acção (sem ser na área do emprego e formação, uma vez que nestas áreas é efectuada logo a cessação), dá direito a uma admoestação por escrito, ocorrendo nova falta ou recusa injustificada a prestação é cessada com |



|   |  |
|---|--|
|   | penalização de 12 meses sem poder requerer a mesma.  |
| Quando existia a decisão judicial condenatória do titular da prestação que determine a privação da sua liberdade, a medida mantinha a situação de economia comum pelo prazo máximo de 2 anos, findo os quais a prestação cessava. | Com a implementação do RSI, havendo decisão judicial condenatória do titular que determine a privação da sua liberdade, a prestação é cessada imediatamente. |
| Não eram verificadas as contas bancárias.   | Decreto-se a possibilidade de verificação das contas bancárias nos últimos 3 meses.  |
| Menor investimento na fiscalização.   | Maior aposta na fiscalização e combate à fraude (fiscalizações semestrais aos beneficiários).  |

### **3. ETNIA CIGANA – UM POVO NA “SOMBRA” DO RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO**

#### **3.1. OS BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA DE RSI**

O rendimento social de inserção é uma medida que pretende “conferir às pessoas e aos seus agregados<sup>24</sup> familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária” (Lei n.º 13/2003, art.º 1).

De acordo com o art.º 6 da Lei n.º 13/2003 de 21 de Maio, a atribuição do direito ao RSI depende da verificação cumulativa de vários requisitos e condições<sup>25</sup>.

Assim sendo os requisitos de acesso à prestação do RSI podem ser distinguidas entre critérios de idade, residência, rendimento e disponibilidade para cumprir um programa de inserção. Os titulares do RSI, segundo a Lei, têm idade igual ou superior a 18 anos, com a excepção de jovens que se encontrem grávidas ou menores que tenham outros menores a cargo ou na sua exclusiva dependência económica. Não exigindo condições de nacionalidade, o que permite abranger imigrantes sem nacionalidade portuguesa, a lei limita-se à da residência legal no país.

Reflectir sobre o caso da etnia cigana como beneficiária de RSI é uma forma de contribuir para levantar a ponte do véu sobre manifestações muito diversificadas, explícitas ou ocultas de exclusão/inclusão da medida do RSI.

---

<sup>24</sup> Para efeitos da presente lei, considera-se que, para além do titular e desde que com ele vivam em economia comum, compõem o respectivo agregado familiar: O cônjuge ou pessoa que viva como titular em união de facto há mais de um ano; Os menores, parentes em linha recta até ao 2.º grau; Os menores, parentes em linha colateral até ao 2.º grau; Os menores, adoptados plenamente; Os menores, adoptados restritamente; Os afins menores; Os tutelados menores; Os menores que lhe sejam confiados por decisão judicial ou dos serviços tutelares de menores; Os menores em vias de adopção, desde que o processo legal respectivo tenha sido iniciado).

<sup>25</sup> Possuir residência legal em Portugal; Não auferir rendimentos ou prestações sociais, próprios ou do conjunto dos membros que compõem o agregado familiar, superiores aos definidos na presente lei; Assumir o compromisso, formal e expresso, de subscrever e prosseguir o programa de inserção legalmente previsto, designadamente através da disponibilidade activa para o trabalho, para a formação ou para outras formas de inserção que se revelarem adequadas: Fornecer todos os meios probatórios que sejam solicitados no âmbito da instrução do processo, nomeadamente ao nível da avaliação da situação patrimonial, financeira e económica do requerente e dados membros do seu agregado familiar; Permitir à entidade distrital competente da segurança social o acesso a todas as informações relevantes para efectuar a avaliação referida na alínea anterior.

### 3.2. IDENTIDADE ÉTNICO-CULTURAL CIGANA

A identidade étnica refere-se a diferentes movimentos internos e externos, “à existência do reconhecimento da diferença (auto ou hetero-reconhecimento) face a outras, nomeadamente face ao grupo dominante, uma diferença que se actualiza na trama das relações sociais através do desempenho de papéis sociais adquiridos e que são conformes aos valores matriz da cultura da etnia” (Machado, 1994:54).

Como refere Luiza Cortesão (1995:37) “esta questão tornou-se mais clara quando numa perspectiva antropológica se conceptualiza as minorias étnicas como grupos minoritários que, inseridos em sociedades com valores «ethos» diferentes dos seus, vão mantendo as suas tradições «modus vivendi» e especificidades culturais”.

A etnia cigana constrói a sua identidade étnico-cultural em torno do seu “modus vivendi”, ancestralmente transmitido, estruturado em valores, como o respeito pela família alargada, pelas leis ciganas, pelos mais velhos, para além do respeito por rituais, como o casamento e o luto. A solidariedade interna, as relações endogâmicas, a polivalência profissional integrada numa economia de subsistência, a comunicação através do dialecto próprio, são alguns traços identitários persistentes da cultura cigana.

A preservação cultural é fundamental, como garantia da sua permanência e nesse sentido desenvolvem estratégias adaptativas, envolvendo os mais novos, na procura da conciliação do passado e da modernidade. De acordo com a Comissão parlamentar de ética, sociedade e cultura (2008) existe um conjunto de práticas e tradições<sup>26</sup> estruturante que se mantém de modo a preservar a cultura e identidade do povo cigano.

A identidade étnica constrói-se também a partir de movimentos de aproximação ou afastamento por oposição, em relação ao grupo dominante. Para além da própria etnia definir parâmetros que constituem a sua identidade, ela é influenciada por referências exteriores – pela imagem que os outros constroem acerca do universo particular dos ciganos, que nem sempre é positiva e onde predomina o preconceito. Interfere assim, no

---

<sup>26</sup> Respeito pelas leis ciganas aplicadas por tribunal interno que resolve conflitos e torna possível a vida em comunidade (apesar de não se conhecer nenhum código sobre a lei cigana); Respeito pela família (elemento fundamental da comunidade, mais importante que o indivíduo); Respeito pela criança e pelo mais velho; Respeito do casamento segundo a tradição; Respeito pela virgindade da mulher (o que implica que não se possa relacionar fora da comunidade e que por isso tenha que abandonar precocemente a escola); Respeito pela autoridade masculina, e a consequente discriminação das mulheres

conceito identitário, a relação com os outros, os movimentos de interação, as atitudes de assimilação, aculturação, inclusão (que impuseram, mais ou menos acentuadamente) e os costumes da sociedade maioritária.

A identidade cultural é um processo de construção, que depende de multi-influências internas e externas à própria cultura. “Como os outros, e enquanto grupo étnico minoritário com maior intensidade, os ciganos ainda se sujeitam aos dinamismos sociais que lhes são culturalmente externos, e não são isentos da sua própria dinâmica e da coercividade de fenómenos sociais que conhecemos como aculturação e integração social” (Machado, 1992:17).

Para Luiza Cortesão “encarar a etnia cigana como uma realidade sócio-cultural múltipla e dinâmica, sugere, desde logo, a existência de diversas comunidades pertencentes àquela etnia, revelando determinadas homologias ao nível da organização e estrutura, mas com contornos diferentes consoante a situação sócio-económica” (1995:37).

A noção de etnia acaba por ser de difícil percepção, já que representa realidades dinâmicas que se vão modificando (re) formatando desenvolvendo ou desaparecendo em função da mobilidade demográfica, ou do contacto com outros grupos sociais e culturais. Parafraseando Jean-Pierre Liégeois, «...os ciganos...formam, no mundo, um mosaico de grupos diversificados, o que nos leva a formular duas considerações essenciais. A primeira é que um mosaico constitui um conjunto cujos elementos, em certos aspectos, estão interligados, contribuindo essas ligações para o organizar e estruturar, mesmo se a estrutura não for rígida, como neste caso, mas mutável. A segunda é que cada elemento do conjunto possui características próprias que o fazem aparecer, isoladamente, como diferente de cada um dos outros elementos do mosaico.» (Liégeois 1989:46).

O conceito de etnicidade, pressupõe uma relação dialéctica – a relação de construção entre a sociedade dominante e a etnia – porque uma cultura não é estática, nem está isolada. As comunidades ciganas estiveram sujeitas a uma constante tensão entre a assimilação e a manutenção da sua cultura, num quadro de relacionamento secular com a sociedade segregadora. “Esse impulso vital no sentido da preservação cultural e da identidade étnica, esse apelo interno pode tão só significar a dinâmica da vida de uma colectividade primordial, e pode mesmo ilustrar que existe como um espaço de conflitualidade possuidor de uma lógica própria, e que, uma vez dirimidas ou atenuadas as tensões inerentes a essa conflitualidade, novas solidariedades emergem, sempre dentro de

um espaço-atributo que se define pela etnicidade (descendência) e identidade étnicas ciganas” (Machado, 1992:19).

De acordo com Salgado (2003), a atitude de “fechamento de grupo” desenvolve uma função defensiva perante as agressões do exterior. A transmissão da ideia de homogeneidade étnica é exemplo dessa atitude. A etnia cigana tenta ocultar as diferenças internas, a existência de distintos estratos sociais, tentando demonstrar uma identidade étnica única e coesas. Esta atitude poderá ser motivada por factores internos, baseados numa convicção de superioridade da sua cultura, que dificulta a aceitação do “outro”. Como tal, poderá ser interpretada como uma atitude etnocêntrica, dado que se desvaloriza a cultura/costumes dos outros partindo da ideia de superioridade cultural. Poderá ainda ser desencadeada por sentimentos de insegurança e instabilidade, em reacção à mudança e à diferença. Factores externos podem também justificar o “fechamento do grupo”, quando os preconceitos destroem as relações entre grupos sociais e o grupo dominante e condicionam a expressão cultural.

Neste sentido, o povo cigano guarda zelosamente as suas características culturais e étnicas de modo a que as mesmas nunca se diluam na cultura dominante. Assim, este povo continua a sua partilha secular de traços comuns de tipo cultural, tais como língua, religião, costumes, que vão reforçando a sua identidade e o sentimento de pertença e lealdade.

### 3.3. OS “CIGANOS” EM PORTUGAL – ELEMENTOS DE ENQUADRAMENTO

De acordo com a bibliografia existente têm sido muitos os mitos elaborados sobre a proveniência do povo cigano, muito embora seja actualmente consensual, a sua origem Indiana. Sabe-se que “a língua cigana tem origem na Índia, sendo próxima do sânscrito, de que deriva” (Liégeosis, 2001:29), o romani, uma língua muito próxima das línguas Indo-europeias do norte da Índia e do Paquistão. Os Rom (ciganos) eram percebidos como um povo nómada, ligado à prática da bruxaria, adivinhação e quiromancia, o que fez com que fossem repelidos pela Igreja Católica.

Os ciganos entraram no território português na segunda metade do século XV<sup>27</sup>, culminando assim a sua longa peregrinação através da Europa iniciada a alguns séculos antes e que determinaria a sua dispersão por quase todos os países do continente, com especial incidência nos do sul.

Os primeiros relatos que temos dos ciganos em Portugal quase se confundem com as primeiras notícias da hostilidade da população portuguesa e com as primeiras medidas persecutórias, que serão uma constante ao longo dos séculos que vão seguir-se. Todas as soluções foram tentadas pelo Estado para se ver livre da população cigana, até a condenação à morte (Cortesão, 1995; Liegeosis, 2001; Cortesão et al., 2005).

O fracasso desta política foi sendo evidenciado pela sucessiva renovação da legislação publicada e pelo agravamento das penas cominadas. De acordo com Luiza Cortesão “a falência histórica da política estatal relativa aos ciganos podemos avalia-la hoje em toda a sua extensão: os ciganos nunca foram eliminados ou domesticados e também nunca deixaram de ser vistos como gente estranha e «duvidosa» (no mínimo) pela maioria. A «questão cigana» continua por resolver” (1995:14).

Com a Revolução Liberal, altera-se profundamente a situação jurídica dos ciganos. A Constituição de 1822 e a Carta Constitucional (1826) eliminaram as desigualdades em função da raça e reconheceram a cidadania portuguesa aos nascidos em território português, banindo o critério rácio, que até então servira para a perseguição dos ciganos. A condição de cigano deixou de ser punida contudo tal não significa que os ciganos tenham adquirido um estatuto de cidadania plena. As penas criminais vão ser substituídas por medidas administrativas: a partir desse momento os ciganos passam a ser submetidos a uma vigilância especial por parte das forças policiais.

Segundo Cortesão, “seria, no entanto, injusto imputar às autoridades, ao Estado, o monopólio de aversão aos ciganos... Com efeito, e como já se adiantou, as primeiras medidas repressivas da etnia cigana resultam certamente da pressão popular, traduzida nas queixas apresentadas nas Cortes. Por trás do legislador, ouve-se ou pressente-se a queixa popular contra «esta gente vadia, sem assento, nem foro, nem paróquia, nem ofício mais que os latrocínios de que vivem» (Alvará de 5 de Fevereiro de 1649). «Ladrões,

---

<sup>27</sup> O grupo étnico cigano é um dos mais antigos de Portugal, a sua presença fez-se sentir pela primeira vez em 1521, quando na corte de D. Manuel I em Évora, foi apresentada uma peça de Gil Vicente a “Farsa das Ciganas” que, ao ilustrar uma caracterização social dos ciganos, denuncia as representações sociais que os Portugueses tinham, nesta época, sobre a etnia.

salteadores intrujões» são epítetos dos ciganos junto da população. O sentido de palavras como «ciganos», «ciganagem», «ciganar» e «ciganice», registadas nos dicionários, tendo na base a ideia de impostura ou burla, é significativo do sentimento popular”. (1995:18)

Este sentimento popular não se alterou significativamente nos últimos tempos, nem mesmo com a implementação do regime democrático. Os ciganos continuam a ser vistos com desconfiança, a despertar uma sensação de insegurança e de receio. Continuam a verificar-se conflitos entre as comunidades ciganas e as populações rurais e suburbanas – aquelas com que mais contactam. Continuam a aparecer abaixo-assinados dirigidos às autoridades para que expulsem os ciganos de determinados locais ou para que lhes vedem o acesso outros.

“A estratégia estatal relativa aos ciganos, alicerçada num evidente apoio popular, caracterizou-se, ao longo dos séculos, pela segregação e perseguição impiedosa. Todos os meios foram tentados, mesmo os mais violentos, para erradicar do território continental a etnia cigana. As raras tentativas de «integração» tiveram sempre um inequívoco sentido repressivo de dissolução ou domesticação do povo cigano. O carácter discriminatório, racista, destas medidas é notório. Nunca foi intentada uma política de autêntica integração na sociedade dos cidadãos. O que se tentou foi pura e simplesmente a assimilação, ou seja, a domesticação. Mas mesmo a assimilação, aliás sempre dificultada pela tenaz e heróica resistência dos ciganos, não foi objecto de uma campanha sistemática e coerente por parte do Estado”. (Cortesão, 1995:19)

Num perfeito ciclo vicioso, a maioria, apoiada pelo Estado, sempre rejeitou a minoria étnica que, ciosa dos seus costumes e valores (da sua cultura), recusou dissolver-se, impondo-lhe assim a segregação (quando não a expulsão); porém essa segregação era o maior obstáculo a que a minoria se integrasse e adoptasse os padrões maioritários. “A solução de compromisso entre a expulsão (tornada inviável pelo menos a partir do regime liberal) e a integração é a liberdade vigiada a que os ciganos vêm sendo submetidos” (Ibidem).

Quem não está “dentro” do sistema, está “fora” dele. É o caso da etnia cigana que passa a ter uma visibilidade social por não estar incluída dentro do sistema. Não está “normalizada”. Segundo Pinto, sociedade dominante aposta na sua “normalização”, não havendo formação nem disposição para lidar com a diferença. A autora defende que a população cigana em Portugal é cerca de 0,5% da população nacional estando-se perante

um “contraste existente entre a sua fraca visibilidade demográfica e forte visibilidade étnica e social” (Pinto, 1995:17).

### 3.3.1. Caracterização da Etnia Cigana

Em Portugal, vive acerca de 500 anos uma comunidade composta por pessoas identificadas por uma origem, língua e cultura próprias – a comunidade cigana. Decorridos séculos, verificamos hoje que sabemos pouco sobre esta comunidade de cidadãos portugueses. Sabemos pouco sobre a sua dimensão, a sua distribuição, as suas características contudo e para além do reduzido conhecimento que eventualmente se tem da diversidade cultural, e identitária reconhece-se uma evidência de situações de pobreza, exclusão, marginalidade, que afecta uma parte significativa desta comunidade (Cortesão, 1995; Liegeosis, 2001; Cortesão et al., 2005; Vicente, 2005).

“A exiguidade da informação disponível, a dispersão dos vários registos, a multiplicidade de metodologias de recolha de dados, a ausência de informação em domínios essenciais da respectiva caracterização são alguns dos factores que evidenciam a dificuldade em perceber de forma clara e sistemática esta comunidade” (Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, 2008:12)

#### 3.3.1.1. Dimensão Populacional

“A nível internacional alguns estudos apontam para a existência em Portugal entre 50 a 100 mil ciganos, sem no entanto se explicitar o método de recolha de informação. Para o European Commission Against Racisms and Intolerance (ERCI) existem em Portugal entre 50 000 a 60 000 ciganos (2002: 23) e para Machiels os dados variam entre os 50.000 e os 100.000 (2002: 11). Em Portugal a organização SOS Racismo (2001) através de um Inquérito realizado junto das Câmaras Municipais apenas conseguiu apurar um número total de 21 831 e Castro (2007) através de dois inquéritos aplicados às Câmaras Municipais e à Guarda Nacional Republicana obteve cerca de 34000” (Ibidem, 2010:12).



### 3.3.1.2. Escolarização

A educação é um instrumento fundamental de desenvolvimento pessoal e social, sendo determinante para que as pessoas possam alcançar formas de vida autónomas. Sem escolarização ficarão sempre em situação de desvantagem, sem possibilidade de escolha, dependentes. Por outro lado, é também através da educação que se adquirem as competências sociais e pessoais indispensáveis à integração e coesão social.

“Alguns estudos apontam para que cerca de 38% (da comunidade cigana) possua menos de 15 anos. Se se considerar a existência de cerca de 40 mil ciganos, pode-se inferir que aproximadamente 15.200 crianças com menos de 15 anos, são portugueses ciganos”(Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, 2008:22).

Contudo, “os dados relativos ao ano lectivo 2003/2004 revelam que das 8.324 crianças e jovens portugueses ciganos matriculados 86,7% estavam no 1º ciclo, permitindo inferir uma retenção de alunos muito elevada (face aos 49,6% do total de alunos). No ensino secundário (incluindo os cursos tecnológicos) as matrículas de jovens ciganos apresentam um peso residual, justificando um particular esforço para a correcção desta situação” (Ibidem).

É sabido que a escola é um factor de integração social na medida em que envolve a criança e toda a família, e por isso o ensino obrigatório é um instrumento privilegiado. A educação é um elemento inultrapassável para o empowerment dos ciganos: sabe-se, por exemplo, do papel fundamental da escola como mediadora entre a saúde e estilos de vida mais saudáveis, podendo contribuir significativamente para reduzir a mortalidade e aumentar a esperança média de vida.

No entanto, “os ciganos têm tradições próprias no que diz respeito à custódia dos seus filhos e, neste caso, a escola não tem, de todo esta função. No caso das raparigas, os pais educam as filhas no sentido destas cuidarem dos irmãos mais novos, o que representa uma iniciação culturalmente valorizada ao papel da mulher, de acordo com as funções que a tradição lhes reserva dentro do casamento. Para além desta incumbência, acresce-se o facto de, por razões de índole cultural, as raparigas serem afastadas dos olhares exteriores à etnia cigana (...) Na realidade, para preservar a cultura e a tradição, os ciganos preferem que os seus filhos fiquem sob a custódia das famílias – fiéis depositárias dos valores da sua

cultura e do estilo de vida – e não sob a de pessoas ou entidades estranhas à comunidade, como é o caso da escola” (Dias, 2006:32).

“O conselho Europeu de Lisboa delineou um conjunto de objectivos em relação à educação e à formação até 2010, associados especialmente a uma sociedade baseada no conhecimento e no aumento de taxas de emprego na U.E. Nesta área, destaca-se a ausência de uma análise do impacto das políticas educacionais sobre as minorias étnicas, e ainda mais especificamente no caso das Comunidades Ciganas. Apesar de alguns estados membros apresentarem os sucessos educativos por grupos étnicos isto ainda não é muito comum, principalmente ao nível das comunidades ciganas. Isto deve-se em grande medida à segregação estabelecida entre crianças ciganas e não ciganas e pelo facto das crianças não beneficiarem de um serviço educativo adequado” (Vicente 2005:19).

#### 3.3.1.3. Saúde

“ A saúde/doença distribui-se de forma desigual entre as sociedades e entre os grupos sociais no interior de cada sociedade, com regularidades de dispersão que demonstram a interferência dos factores sócio-económicos e outros factores ambientais na vida bio-psicológica. De uma forma geral, os grupos sociais com melhor estatuto sócio-económico têm maior probabilidade de viver com saúde e de ter uma vida mais longa. As condições materiais da existência são por si mesma responsáveis por grande parte das diferenças no estado de saúde dos grupos humanos, desde logo pelas situações de carência que determinam ao condicionarem o acesso a água, a alimentação e habitação conveniente” (OMS e Portugal, 1985).

Neste âmbito, é de referir a “ausência de dados relativamente à situação actual da saúde dos ciganos e a sua inclusão nos serviços de saúde. Alguns estudos revelam que o acesso destas comunidades aos serviços de saúde é incipiente. A pobreza e as más condições de habitabilidade destas comunidades, associadas à discriminação persistente nos serviços de saúde, levam a uma incidência considerável de algumas doenças, designadamente a tuberculose e a hepatite. A marginalização das comunidades ciganas, as suas condições sócio-económicas e a dificuldade de acesso às estruturas de informação, de educação e de saúde pública, fazem com que estas comunidades sejam particularmente

vulneráveis ao consumo e ao tráfico de drogas, com o acesso muito limitado aos organismos adequados de recuperação e tratamento (Vicente, 2005:20).

A saúde é um vector estratégico, nomeadamente a saúde materno infantil e infantil, contribuindo para a aceitação mútua das duas comunidades. É facilitadora, são perceptíveis as suas vantagens, funciona por isso como um bom instrumento para promover a integração. A saúde é ainda “particularmente estratégica na promoção das mulheres: quer pela intervenção directa na sua saúde, quer pelos evidentes impactos na educação/formação das mulheres, nomeadamente no que se refere a hábitos, comportamentos e estilos de vida próprios e das crianças. É necessário um grande investimento na saúde, de forma a construir um modelo particularmente centrado na prevenção, envolvendo as componentes da saúde comunitária, que permitam trabalhar de forma integrada os comportamentos e as atitudes” (Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, 2008:47).

É ainda importante que a saúde seja próxima da comunidade cigana. Tal como é equacionado para algum modelo escolar, susceptível de ser adoptado, também a prestação dos serviços de saúde poderá nalguns casos ser itinerante e assim mais próxima e acessível à comunidade cigana.

#### 3.3.1.4. Situação Habitacional

Uma habitação adequada é um imperativo da dignidade humana, é um requisito inultrapassável para que outros direitos fundamentais se realizem, é fundamental na promoção da integração da comunidade cigana e no desenvolvimento de sentimentos de pertença.

De acordo com o relatório publicado pela União Europeia sobre a *Situação dos Ciganos na União Europeia Alargada*, “a área do alojamento é sensivelmente a menos desenvolvida no âmbito da política da União Europeia no que diz respeito à inclusão social. No entanto, esta área desempenha um papel pertinente no processo de inclusão social dos ciganos e de outras minorias étnicas excluídas. A este nível, o relatório revela que os ciganos continuam a viver sem as mínimas condições de habitabilidade, salubridade e higiene (sem electricidade, água potável e uma rede de esgotos, entre outros) e encontram-se em bairros sociais periféricos e em barracas, o que acentua ainda mais a sua situação de marginalização e, consequentemente, de exclusão social. Os

problemas de habitação nas comunidades ciganas variam de país para país e são diferentes nas zonas rurais e nas zonas urbanas. Em determinados países as comunidades ciganas são remetidas para habitações sociais periféricas. No entanto, neste processo de realojamento muitos países não têm presente as características e a própria implicação destas comunidades” (Vicente, 2005:20).

“Tal como noutros domínios fundamentais para avaliação da situação da comunidade cigana não se dispõe de informação suficiente, recolhida de forma sistematizada. É contudo sabido que a situação habitacional da comunidade cigana é muito precária<sup>28</sup> e de difícil resolução (...) apresentando-se muitas vezes quase como um problema insolúvel” (Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, 2008:33)..

Na página da Internet da Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos, pode ler-se que “os ciganos a viverem em barracas/tendas a nível nacional rondam os 7.000, correspondendo a 18% da população cigana”, para um universo estimado de cerca de 40 mil pessoas. De acordo com os dados recolhidos no âmbito de um estudo do CET (Castro, 2007) constata-se a existência de 6.516 ciganos a viverem em condições precárias de habitação sejam estas fixas ou móveis, correspondendo a 16% face ao número estimado de população cigana (40 mil)”.

O realojamento tem por objectivo, para além de proporcionar habitação condigna e adequada aos mais vulneráveis, a realização da integração das populações realojadas nas malhas urbanas, de forma a evitar guetizações, isolamentos, adversos à construção de comunidades integradoras e coesas.

No entanto, “o reconhecido isolamento geográfico dos bairros sociais, a concentração dos mais vulneráveis nestes bairros, promove o isolamento social, fomenta o desenvolvimento de contextos favoráveis a comportamentos violentos e marginais. A concentração, nestes bairros, das populações mais pobres, é factor de estigmatização, fomenta comportamentos agressivos: os bairros revelaram ser uma solução pior que os acampamentos, ficaram isolados do mundo exterior, capturados por uma cultura de

---

<sup>28</sup> “Estima-se que cerca de 6.400 ciganos vivem sem condições de habitabilidade, salubridade e higiene, em habitações móveis ou fixas e enfrentando diversos problemas: dificuldades de fixação de residência em determinadas localidades onde construir sentimentos de pertença; ausência de infra-estruturas básicas como água potável, electricidade e saneamento básico; localização das habitações perto de lixeiras ou de zonas industriais poluídas nas margens das cidades.” In Notas sobre a intervenção junto da comunidade cigana, Instituto da Segurança Social, 2009

exclusão e de não cidadania (...) Não se pode colocar as pessoas em blocos, por etnias, porque esta opção é contrária à ideia de integração. Aliás, em muitos bairros de realojamento observa-se uma cultura própria, geradora de tempestades, difíceis de apaziguar” (Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, 2008:34).

Estreitamente relacionado com a questão da realização do direito à habitação, coloca-se a forma como se realiza a integração espacial da comunidade cigana. De facto realojar, não é sinónimo de integrar.

#### 3.3.1.5. Situação Profissional

“Actualmente, nas sociedades ocidentais, mutações várias, interpenetram a esfera económica assiste-se a uma crescente globalização da economia, tendente a reforçar a lógica de competitividade global, a progressiva autonomização e a modernização acelerada dos processos produtivos, que vêm exigindo, cada vez mais, mão-de-obra qualificada e especializada. Simultaneamente, verifica-se um crescimento acentuado do número de desempregados, e, sobretudo, do número de trabalhadores em situação precária, mal remunerados. Esta crise global de emprego, juntamente com a necessidade de adaptação aos novos contornos económicos advindos da globalização, fazem com que as habilitações escolares e a formação profissional constituam cada vez mais, condições indispensáveis à plena participação dos cidadãos na vida social. Assim, todos aqueles que não usufruem de uma preparação adequada, os que não têm acesso a oportunidades de educação ou aqueles que não têm qualificações, ou cujas qualificações se encontram obsoletas desajustadas, correm maiores riscos de ocuparem os postos indiferenciados, mal remunerados e menos protegidos do mercado de trabalho” (Gonçalves, 2006:51).

“Na Estratégia Europeia para o Emprego, a questão da raça e da etnia não foram alvo de uma atenção particular, apesar de ser evidente que existe discriminação no mercado de emprego devido à pertença étnica e que a discriminação constitui um obstáculo significativo no acesso ao mercado de trabalho. Poucos estados membros identificam as comunidades ciganas como destinatários específicos nos seus planos nacionais de acção para o emprego e isto apesar de a taxa de desemprego entre estes grupos continuar a ronda os 80% em alguns países” (Vicente, 2005:19).

Os ciganos são confrontados com importantes obstáculos no acesso ao mercado de trabalho e são, à partida mais vulneráveis a situações de desemprego. A pesquisa revela a existência de diferenças bem visíveis relativamente às taxas de desemprego entre as comunidades ciganas e outros grupos no seio da mesma sociedade. Apesar do desenvolvimento de alguns projectos/iniciativas no sentido de proporcionar ou de melhorar o acesso desta população ao mercado de trabalho, estas questões continuam a ser abordadas de forma superficial e pontual, não existindo uma averiguação dos seus impactos nos níveis de pobreza e exclusão social. É, igualmente, de salientar o facto de os projectos especificamente dirigidos a estas comunidades incidirem, quase exclusivamente, nas tarefas manuais não qualificadas.

“Na lógica económica da comunidade cigana, organizada em função do contexto familiar, predominam actividades por conta própria, adequadas aos seus estilos e modos de vida e permitindo uma articulação com a sociedade envolvente. A preferência (e tradição) por este tipo de actividades permite-lhes algum grau de autonomia e de liberdade, traduzido na mobilidade geográfica e na itinerância (ainda que se encontrem em processo de sedentarização)” (Gonçalves, 2006:34).

Tradicionalmente os ciganos são vendedores ambulantes, cesteiros e ferros velhos, criadores de cavalos e trabalhadores agrícolas sazonais, com pouca ou nenhuma formação profissional. A alteração dos mercados, a reorganização da economia, o desaparecimento das feiras e da vida agrícola, que representam modos tradicionais de vida dos ciganos, afectam particularmente os ciganos que não têm condições de adaptabilidade e assim perdem autonomia e dignidade. “Tal vulnerabilidade (económica e social) advém, segundo alguns autores, essencialmente do facto de as suas actividades geradores de rendimento se posicionarem numa lógica económica marginal face à organização do mercado capitalista, quer se trate da venda de alcatifas, vestuário ou calçado...” (Gonçalves, 2006:37).

Segundo a Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura (2008) e Gonçalves (2006), os ciganos perderam as formas tradicionais de trabalho, não adquiriram competências formais à sua integração no mercado de trabalho, empobreceram e perderam a sua autonomia, este percurso conduziu alguns indivíduos a actividades ilícitas como o tráfico de droga ou armas, muitas vezes divulgadas na comunicação social, o que veio contribuir para o reforço dos preconceitos face a esta comunidade. “Contudo, trata-se de matéria cujos dados são inexistentes ou pouco fiáveis face a um tal envolvimento por falta

de estudos sistemáticos, nomeadamente sociológicos. O que significa que importa não proceder a generalizações abusivas” (Gonçalves, 2006:37).

A formação profissional é um “pré-requisito para reforçar as competências e as qualificações que tornem as pessoas aptas a desempenhar uma profissão. Nesse sentido é importante considerar a validação de competências diferentes, adequando a formação profissional às competências e às necessidades, para o que é indispensável o diagnóstico prévio, acompanhado pelo devido projecto de inserção” (Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, 2008:39). A formação profissional deve ser uma via para expandir a escolaridade para quem não a tem, e deve ser uma via para aquisição de competências profissionais para quem não as tem.

Os cursos de alfabetização de adultos são fundamentais, não só pela alfabetização propriamente dita, mas porque permitem chegar às mulheres. A educação das mulheres é nuclear, quer pelo seu desenvolvimento pessoal, quer porque são elas a alavanca para a promoção e sustentabilidade do desenvolvimento das suas famílias. Sabe-se no entanto, que as mulheres que fazem formação profissional, que entram no mercado de trabalho, nem sempre são bem vistas pelos seus companheiros.

Em síntese, este grupo étnico demonstra, predominantemente, elevada taxa de analfabetismo e absentismo escolar, precariedade de condições de habitabilidade, baixas qualificações profissionais, ausência de uma tradição de trabalho assalariado e regista também uma desvinculação face ao mercado formal de emprego, com uma inserção em actividades ligadas, sobretudo, à venda ambulante. Estes breves traços de caracterização são indicadores de um estatuto marginal face aos benefícios do Estado, no que respeita à Protecção e Segurança Social, à educação, saúde, emprego, habitação, cultura e lazer, embora em Portugal, país tradicionalmente entendido como multicultural, medidas como o RSI e os realojamentos em bairros sociais municipais, venham tentando contribuir para uma melhoria da qualidade de vida e inclusão desta etnia. Contudo, tem de ser estudado o contributo destas medidas para uma real eficácia dos fins a que propõe.

### 3.4. POLITICAS PROMOTORAS DA INCLUSÃO DA ETNIA CIGANA

A «questão cigana» está ainda por resolver em Portugal (como noutros países, pois a perseguição e segregação não são exclusivas do nosso país e da nossa sociedade). Nos últimos anos algumas iniciativas têm sido tomadas pela sociedade civil para avançar propostas ou, pelos menos, para recensear os problemas. Impõe-se a implementação de um plano de integração a nível nacional, da responsabilidade do Estado, pois uma das suas tarefas fundamentais é a promoção do bem-estar e da igualdade real entre os portugueses (art. 9º da Constituição), delineando em diálogo com os representantes das organizações ciganas que vão surgindo.

Há que respeitar a específica mundividência do povo cigano, a sua cultura e tradições, aquilo que os faz sobreviver como comunidade autónoma apesar de cinco séculos de repressão violenta. A diversidade, a diferença, o pluralismo são aliás co-naturais a um Estado de direito como o nosso.

Seguindo as orientações do Tratado de Amesterdão no que diz respeito às políticas sociais da União Europeia os Estados Membros decidiram dar um passo decisivo para combater a exclusão social e a pobreza na Europa até 2010. Um resultado desta decisão política foi a criação do PNAI, um instrumento chave para a coesão social que pode contribuir para a participação activa dos grupos mais vulneráveis nas suas respectivas sociedades como cidadãos europeus de pleno direito. “Os Ciganos são uma minoria étnica presente em todos os países da união europeia e que a partir do recente alargamento, se aproximam de um número de 6 milhões de cidadãos. Além disso, os ciganos são um dos grupos étnicos mais marginalizados da União Europeia, caracterizado por condições de vida muito precárias, com fracos níveis de escolaridade, maiores índices de desemprego e um nível de vida, em geral, muito baixo” (Vicente, 2005:32).

O projecto *Promoção de Políticas mais Activas para as Comunidades Ciganas*<sup>29</sup> tem como o principal objectivo fomentar a cooperação transnacional, interinstitucional e

---

<sup>29</sup> Este projecto desenvolve-se no âmbito do Programa de Intercambio Transnacional da União Europeia «Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social 2002-2006» e é promovido pela Fundación General Gitano «Espanha» numa parceria que integra sete países da União Europeia: Espanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Republica Checa e Roménia. Em Portugal o projecto é promovido pela Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal em parceria com o Governo Português «Instituto de Solidariedade Social, I.P.



intersectorial entre todos os agentes implicados no âmbito da inclusão dos ciganos. As actividades centram-se fundamentalmente em dois eixos:

- Acção institucional – Fomentar e dar seguimento às medidas de inclusão social que afectam os ciganos, e especificamente, dar mais relevância ao tema dos ciganos no âmbito do PNAI.
- Empowerment (Capacitação) – Promover a sensibilização e a formação dos ciganos em relação aos temas da inclusão social, assim como à sua participação do processo de tomada de decisões.

De acordo com Maria José Vivente “a inclusão social é um processo multidimensional e dinâmico, que não está associada a uma medida em particular, mas sim a um conjunto de medidas inter-relacionadas ao longo do tempo” (2005:33). No entanto, é importante destacar as áreas prioritárias de medidas para a inclusão social destas comunidades de acordo com o projecto supracitado:

- *Acesso aos bens e serviços básicos designadamente educação, saúde, habitação, justiça e outros serviços sociais.* Uma prioridade chave para a inclusão social das comunidades ciganas é assegurar o acesso destas comunidades a todos os bens e serviços necessários à inclusão. Primeiramente as medidas de inclusão devem garantir o acesso destas comunidades a qualquer área de programa, acções e medidas de carácter geral. A partir do momento em que esta situação está garantida, devem ser desenvolvidos programas dirigidos especificamente para estas comunidades. As medidas específicas de acção positiva para a inclusão destas comunidades devem ser vistas como um complemento aos objectivos fundamentais de regularização do acesso aos bens e serviços e contemplados numa estratégia geral e de longo prazo que visem a igualdade de acesso;
- *Medidas para garantir uma maior autonomia económica.* A autonomia económica é um elemento importante para a inclusão social. O RSI e outros benefícios materiais existentes para os excluídos geralmente não permitem adquirir uma total autonomia económica no entanto, podem ajudar a prevenir situações de exclusão social e de privação extrema, e ao mesmo tempo reduzir a reprodução inter-generacional da exclusão. A autonomia económica pode ser promovida no sentido de incluir estas comunidades no mercado de emprego, através da formação

profissional, do acompanhamento da integração no mercado de emprego e de medidas que incentivam as entidades empregadoras para a contratação de pessoas ciganas, bem como medidas que possam contornar a existência de alguns obstáculos secundários à integração neste mercado, designadamente, o apoio a menores e a familiares dependentes, melhores condições de mobilidade, entre outras;

- *Medidas para promover a igualdade.* Promover a igualdade é um processo a longo prazo, pois os processos de discriminação são resultado de dinâmicas complexas, de causas sociais múltiplas e de profundas tradições. As medidas para reduzir o preconceito e a discriminação devem ocorrer em todas as áreas e esferas da vida social e numa perspectiva multidimensional. Estas medidas passam pela detecção do preconceito e praticas discriminatórias medindo a sua extensão e os seus efeitos; medidas de empowerment e de valorização da imagem social das Comunidades Ciganas, entre outras.

“Para além das áreas prioritárias de medidas necessárias para a inclusão social das comunidades ciganas torna-se pertinente desenvolver um conjunto de instrumentos/indicadores para medir o progresso da inclusão social destas comunidades. Esta situação, por sua vez, implica que os programas de acção estabeleçam objectivos concretos, quantificáveis mensuráveis e identificáveis no tempo. Existe uma diversidade de indicadores que podem ser utilizados neste âmbito. Contudo, é pertinente que sejam definidos no sentido de medirem e avaliarem as consequências e os resultados das medidas e políticas de inclusão, com o objectivo de rentabilizar os recursos existentes” (Vicente, 2005:33).

A União Europeia publicou recentemente o relatório sobre a *Situação dos Ciganos na União Europeia Alargada*. Tendo presente o que foi anteriormente referido, e face à situação actual das comunidades ciganas na U.E., o relatório apresenta algumas recomendações que resumem os principais pontos de acção:

Ao nível da União Europeia – dada a ausência de políticas para suprimir ou reduzir a discriminação e para promover a inclusão social, a U.E. deve identificar as comunidades ciganas nas políticas globais existentes de inclusão social e de luta contra a discriminação e

não supor que estas estejam já efectivamente contempladas por estas políticas. Desta forma, a U.E. deve estabelecer uma estrutura de coordenação sobre as questões das comunidades ciganas a fim de garantir uma maior coerência e uma melhor eficácia das suas políticas e desempenhando um papel mais activo nas iniciativas existentes, orientado os estados membros para uma inclusão mais específica das comunidades ciganas nos planos nacionais de acção (em todas as áreas) e para a definição de indicadores apropriados para esta população. Para além desta acção, a U.E. deve procurar melhorar a situação dos ciganos através de uma estratégia integrada, medidas específicas e instrumentos de financiamento comunitários existentes e assegurar a implicação dos representantes ciganos na formulação e definição de políticas.

Ao nível dos estados membros – O conhecimento representa uma primeira etapa pertinente para a supressão de práticas discriminatórias e de promoção de inclusão social, uma vez que, em todos os estados membros, não existe um conhecimento aprofundado e preciso sobre a etnia cigana. Assim devem elaborar métodos de recolha de dados étnicos com objectivo de avaliar o impacto das suas políticas sobre as minorias étnicas e definir políticas específicas.

Ao nível da sociedade civil – as organizações ciganas têm, igualmente, um papel importante na evolução do seu próprio bem-estar através da participação na sociedade: “os ciganos devem contribuir para a eliminação de preconceitos e estereótipos através de uma participação activa e de um trabalho sobre os direitos humanos nas sociedades nas quais vivem” (Vicente, 2005:32). Esta citação evidencia a necessidade de os ciganos participarem em todo o processo da sua inclusão, sensibilizando os membros destas comunidades para a necessidade da recolha de dados étnicos no sentido de identificar problemas, definir políticas e medidas específicas, desenvolver um conjunto de acções e avaliar o impacto destas iniciativas na inclusão social das comunidades ciganas. Neste sentido, as ONG’s e as entidades que, directamente ou indirectamente, trabalham com estas comunidades devem incluir representantes e membros das comunidades ciganas com o objectivo de assegurar que as acções e os programas de financiamento sejam adequados às necessidades e às especificidades que as referidas comunidades apresentam.

## **PARTE II - ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO DA INVESTIGAÇÃO**

## **1. PROBLEMÁTICA DO ESTUDO**

### **1.1. DELIMITAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DE ESTUDO**

A partir do tema do presente estudo, “Contributo do Rendimento Social de Inserção para a Inclusão Social da Etnia Cigana” a abordagem metodológica privilegiada incidu no estudo qualitativo considerando como o mais adequado face à problemática enunciada: “em que medida o RSI contribui para a inclusão social da etnia cigana?”

Como questões de investigação foram então delineadas as seguintes:

- Quais as dimensões da vulnerabilidade que levam a etnia cigana a recorrer à medida do RSI?
- Qual a visão da etnia face aos métodos de aplicação da medida?
- Como são efectivadas as acções de inserção social definidas nos acordos de inserção?
- Quais os constrangimentos na efectivação das acções de inserção?
- Como ultrapassar as dificuldades inerentes ao processo de inclusão social?

### **1.2. OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO**

Neste âmbito, foram formulados os seguintes objectivos gerais:

- Compreender a importância do Rendimento Social de Inserção na inclusão da etnia cigana;
- Analisar o contributo do RSI para a inclusão social dos beneficiários de etnia cigana (com longas e multidimensionais trajectória de exclusão)

Objectivos Específicos:

- Analisar as vulnerabilidades inerentes a uma trajectória de exclusão social nesta população
- Identificar os contextos subjacentes à integração na medida do RSI, ou seja, quais as razões que podem conduzir a etnia cigana a esta medida política
- Explicitar a importância da inclusão para a etnia cigana

- Verificar se as respostas para a inserção social dos utentes são adequadas e suficientes
- Identificar a importância da articulação entre os técnicos do meio (parcerias) para a inclusão da etnia cigana
- Analisar o modo de ultrapassar as dificuldades inerentes ao processo de inclusão
- Verificar qual a importância do RSI no processo de inclusão social da etnia cigana

## **2. METODOLOGIA**

### **2.1. INSCRIÇÃO METODOLÓGICA DO ESTUDO**

A pesquisa inscreve-se no domínio do paradigma interpretativo, visando a obtenção de dados que permitam compreender o contributo dos processos e dinâmicas vocacionados para a inclusão social dos beneficiários de RSI de etnia cigana. No contexto deste domínio, tal como refere Léssard-Hébert (1994), o objecto de análise é “formulado em termos de acção, uma acção que abrange o comportamento físico e ainda os significados que lhe atribuem o actor e aqueles que interagem com ele. O objecto da investigação social interpretativa é a acção e não o comportamento” (cit. Erickson, 1986:127). Este paradigma centra-se “na descoberta de esquemas específicos da identidade social de um dado grupo” (cit. Erickson, 1986:132).

Nesta perspectiva, o método considerado mais adequado é o qualitativo porque “uma faceta essencial dos métodos de pesquisa qualitativos consiste no facto das explicações consideradas satisfatórias das actividades sociais requerem uma apreciação das perspectivas, culturas e «visões do mundo» dos autores envolvidos”, ou seja, “dão uma importância decisiva à compreensão das acções dos participantes na base das suas experiências de vida” (Moreira, 1994:94). De facto, “os métodos qualitativos procuram fornecer uma visão «por dentro»”, o que vai exigir “aos investigadores uma flexibilidade e um envolvimento que não se encontram noutro tipo de estudos” (Moreira, 1994:101).

Pode-se dizer que a investigação qualitativa preocupa-se com a compreensão dos fenómenos, acentuando a componente de percepção que os próprios sujeitos têm das situações que vivenciam, para que isto seja possível é importante estabelecer um contacto mais próximo entre o investigador e os participantes nesta investigação.

Em Ciências Sociais, a tradição da investigação qualitativa baseia-se, fundamentalmente, no estudo e na relação com as pessoas no seu terreno através da sua

linguagem, sem recorrer a formas simbólicas diferentes do seu meio. Assim, a proximidade do investigador com os participantes vai manifestar-se tanto ao nível do terreno como ao nível da linguagem.

Neste sentido, conclui-se que o método qualitativo é o que mais se adequa a esta pesquisa, uma vez que permite uma análise dos múltiplos factores que estão associados à problemática apresentada, partindo da percepção dos próprios indivíduos, bem como dos Técnicos que os acompanham e respectivo processo de inclusão social. Este método permite compreender as vivências dos agentes e a sua percepção como beneficiários da medida de RSI, bem como aprofundar e obter o conhecimento da vertente institucional, através da entrevista aos Técnicos que desenvolvem actividades no âmbito da mesma.

A estratégia de investigação é “intensiva”. De acordo com Ferreira de Almeida, esta estratégia analisa “em profundidade as características, as opiniões, uma problemática relativa a uma população determinada, segundo vários ângulos de vista. O que se perde em extensão ou numa lógica de representatividade ganha-se na intensidade da análise” (1994:198).

## 2.2. CAMPO GEOGRÁFICO DA PESQUISA

O presente estudo foi realizado no concelho de Espinho pertencente ao distrito de Aveiro e que tem uma área de 21,42Km<sup>2</sup>, na qual residem 33701 habitantes, segundo o estudo efectuado pelo INE em 2001 (disponível em: <http://WWW.ine.pt>, consultado em 16/07/2010), sendo composto por cinco freguesias: Espinho, Silvalde, Anta, Paramos e Guetim.

Em Espinho, pese embora não tenha sido possível recolher elementos estatísticos que caracterizem de forma rigorosa a presença da comunidade cigana no município, a visibilidade desta etnia no município impele a reflectir aqui sobre as especificidades que determinam e distinguem a posição desta comunidade.

Segundo Mendes (2005), estima-se que a população cigana residente no concelho atinja os 500 indivíduos, o que corresponderá a cerca de 1,7% da população residente em 2007. Por norma, este grupo étnico revela elevadas taxas de analfabetismo e abandono escolar, baixas qualificações profissionais, ausência de trabalho assalariado e

desvinculação face ao mercado formal de emprego, predominando o comércio ambulante como actividade profissional principal.

Aliás, o principal factor de atractividade do município reside justamente na feira semanal que se realiza em Espinho e que se constitui como um dos maiores mercados ao ar livre do país (Mendes: 2005, 75 e 76). A estrutura económica da comunidade cigana continua a constituir-se num circuito paralelo de revenda de bens e numa actividade predominantemente familiar que se reveste de grande importância no domínio da sociabilidade, uma vez que «as aprendizagens fazem-se gradualmente e integradas nas funções socioeconómicas das famílias» (Montenegro: 1999, 21).

Quer isto dizer que a actividade económica e as trajectórias profissionais emanam da estrutura familiar, enquanto unidade base de organização social, e que o legado histórico e cultural da comunidade cigana dificulta a existência de modos de vida que se afastem da lógica económica do comércio e venda ambulante.

Na realidade, e embora se denote junto de alguns jovens ciganos expectativas de encontrarem empregos diferentes, a tradição fortemente instituída e as pressões familiares que daí advêm conduzem, inevitavelmente, à sua integração nestes sectores de actividade. Mais, a cultura cigana compreende uma forte divisão sexual do trabalho em função da ideologia patriarcal que atribui às mulheres o papel de cuidadoras, esposas e de mães, sendo que em Espinho predominam as mulheres ciganas enquadradas na situação de ‘domésticas’, denunciando-se, então, uma forte dependência face ao agregado familiar (Mendes: 2005, 123).

O estudo terá por limite o espaço geográfico do Concelho de Espinho, no qual funciona o Núcleo Local de Intervenção, que pertence à Centro Distrital da Segurança Social de Aveiro – Serviço local de Espinho e é composto pela Coordenadora, por três Técnicas representantes do Centro Comunitário da Associação de Desenvolvimento do Concelho de Espinho (ACDE), por uma Técnica que trabalha na mesma instituição e que representa a Equipa do Protocolo de RSI de Espinho, a Técnica representante do Centro Comunitário da Ponte de Anta, o Técnico representante do Centro Comunitário de Paramos e os respectivos representantes das parcerias, designadamente da educação, saúde, emprego e habitação.

O principal argumento que se encontra inerente a esta escolha prende-se ao facto do concelho de Aveiro ser o terceiro distrito nacional com o maior número de famílias



beneficiárias de RSI. Relativamente ao número de ciganos distribuídos por distritos, Aveiro é o nono distrito (dos 18 existentes) com maior número de população de etnia cigana, em 2006 foram contabilizados 1.796 elementos. Dos 19 municípios de Aveiro, apenas em 5 não existem dados informativos da existência de elementos de etnia cigana, nos outros 14, onde se inclui Espinho, reside população de etnia cigana. (Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura - subcomissão para a igualdade de oportunidades e família, 2008).

Destaca-se ainda o aumento de candidaturas de etnia cigana ao RSI, encontrando-se em acompanhamento no mês de Agosto de 2010, o total de 429 processos em Espinho, dos quais 53 dizem respeito a agregados familiares de etnia cigana. No mês de Agosto, no distrito de Aveiro, encontravam-se em acompanhamento 5.069 processos.

No âmbito da temática apresentada importa estudar o contributo da medida do RSI para a inclusão social da etnia cigana, para tal apresentamos um quadro representante do nº de famílias de etnia cigana, beneficiárias do RSI, em acompanhamento no ano de 2008, por distrito.

**Quadro 2 - Número de famílias de etnia cigana beneficiárias de RSI por distrito**

| Distritos        | Nº Famílias |
|------------------|-------------|
| Lisboa           | 609         |
| Faro             | 583         |
| Aveiro           | 501         |
| Porto            | 384         |
| Braga            | 364         |
| Portalegre       | 364         |
| Santarém         | 330         |
| Beja             | 328         |
| Viseu            | 311         |
| Setúbal          | 250         |
| Coimbra          | 339         |
| Évora            | 205         |
| Guarda           | 189         |
| Leiria           | 181         |
| Viana do Castelo | 140         |

|   |       |
|---|-------|
| Castelo Branco                              | 122   |
| Bragança                                    | 110   |
| Vila Real                                   | 65    |
| Total                                       | 5275  |
| Face ao total de famílias beneficiárias RSI | 3,90% |

Fonte: ISS, IP. Dezembro de 2008

Nota: Total de famílias beneficiárias com processamento de RSI 135.428 (Dezembro de 2008)

Para além destes factores, a investigadora trabalha no referido NLI, o que permite uma maior facilidade de acesso aos dados pretendidos, bem como uma maior disponibilidade e rentabilização de recursos. Tudo isto vai também permitir uma melhor acessibilidade no que se refere aos meios e relacionamento com os Técnicos que facilitam o acesso à informação, obtendo assim, elementos relevantes para atingir o objectivo central desta pesquisa.

A proximidade entre a investigadora e as instituições vai também permitir uma rentabilização relativamente ao campo temporal, tendo em conta que a investigação tem um tempo limite.

### 2.3. DELIMITAÇÃO DA POPULAÇÃO ALVO

De acordo com Moreira (1994), uma pesquisa que seja baseada numa amostra pode fornecer dados mais precisos e completos do que o estudo da população inteira. Os conhecimentos decorrentes deste tipo de estudo, não são possíveis de serem generalizados para a população, sendo apenas aplicáveis à população estudada. No entanto, é perfeitamente válida a sua contribuição para a percepção de fenómenos semelhantes ocorridos em contextos idênticos e para a realização de estudos posteriores.

A delimitação da amostra da pesquisa, tendo em conta o recurso ao método qualitativo, deve ser feita com base em valores não muito elevados, de modo a preservar a riqueza e a qualidade das informações e não a quantidade dos dados recolhidos. A amostra

esgotasse no número de casos que se considerou suficiente para responder às questões da investigação. De igual modo procedeu-se a uma seriação de Técnicos institucionais, com responsabilidade acrescida ao nível do acompanhamento e efectivação da medida do RSI junto da população cigana:

- Assistente Social, chefe de Sector e responsável pela zona Norte de Aveiro;
- Assistente Social, Coordenadora do Núcleo Local de Inserção de Espinho;
- Psicólogo que trabalha numa Equipa multidisciplinar de Protocolo de RSI, na Associação de Desenvolvimento do Concelho de Espinho e que acompanha agregados familiares de etnia cigana das freguesias de Anta, Espinho e Silvalde;
- Assistente Social do Centro Comunitário CerciEspinho, que acompanha agregados familiares da freguesia de Anta;
- Assistente Social do Centro Comunitário da Associação de Desenvolvimento do Concelho de Espinho que acompanha agregados familiares de etnia cigana de Silvalde;

No presente estudo, adoptou-se um método de amostragem não probabilístico uma vez que foram seleccionados os indivíduos de etnia cigana que se mostraram disponíveis para cooperar com a investigação e com capacidade para participar nela (Burgerss, 2001), pertencentes ao concelho de Espinho. A preocupação não foi a representatividade da amostra, mas sim a qualidade de informação que os participantes poderiam proporcionar.

A amostra do estudo integrou desta forma, 12 elementos de etnia cigana e 5 Técnicos institucionais, tendo em conta um conjunto de requisitos de selecção.

Os critérios de selecção dos participantes de etnia cigana para a amostra assumiram-se os seguintes:

- Terem mais de 18 anos;
- Beneficiarem da medida de RSI há mais de um ano;
- Possuírem capacidade e disponibilidade para participar no estudo em causa;
- Aceitarem participar no estudo após o consentimento informado;
- Terem competências comunicacionais e sem alterações cognitivas que afectassem a realização da entrevista.

Os critérios de selecção dos Técnicos para a amostra assumiram-se os seguintes:

- Desempenharem funções no Concelho de Espinho;
- Trabalhareм no âmbito da medida do RSI há mais de 3 anos;
- Conhecerem o funcionamento do NLI de Espinho ou participarem no mesmo;
- Acompanhareм processos de RSI de etnia cigana ou terem conhecimento da intervenção que é desenvolvida junto desta população, em Espinho.

## 2.4. TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS

As técnicas utilizadas no âmbito desta pesquisa foram diversificadas e integram procedimentos/técnicas documentais e procedimentos/técnicas não documentais. As técnicas documentais dizem respeito à pesquisa bibliográfica que permitiu a recolha de conceitos, palavras-chave, opiniões pessoais de autores sobre o tema em estudo. Para tal foram consultados livros, teses, artigos, publicações em revistas, etc..

No que respeita às técnicas não documentais recorreu-se à entrevista semi-estruturada, com recurso a um guião orientador de entrevista, de modo a que a mesma fosse mais facilmente conduzida. Este tipo de entrevista não é inteiramente aberto, nem direccionado por um número elevado de perguntas precisas. Possibilita os inquiridos exprimirem-se com a maior liberdade possível, dentro do esquema de entrevista elaborado previamente, o papel deste é reencaminhar a entrevista para os objectivos pretendidos. “O entrevistador faz sempre certas perguntas principais mas é livre de alterar a sua sequência ou introduzir novas questões em busca de mais informação. O entrevistador tem, assim, possibilidade de adaptar este instrumento de pesquisa ao nível de compreensão e receptibilidade do entrevistado” (Moreira, 1994).

O principal objectivo da utilização deste instrumento qualitativo foi o de abordar directamente alguns dos protagonistas e informantes privilegiados com papel decisivo na concepção, implementação e avaliação das políticas sociais, bem como abordar os beneficiários de etnia cigana e analisar o sentido que os indivíduos dão às suas práticas e aos acontecimentos com que se confrontam, neste caso mais específico são confrontados com o seu processo de inclusão social através da medida do RSI.

A aplicação desta entrevista visou que os indivíduos se pronunciassem o mais livremente possível a partir das sugestões dadas pelo entrevistador. “Desta forma dá-se possibilidade ao entrevistado de organizar o seu próprio discurso, permitindo a visibilidade

mais fácil da forma como aparecem associadas opiniões, preferências, rejeições” (Almeida, 1994:207).

Desta forma, visto que a entrevista semi-directiva é a que mais se adequa à presente investigação, foram elaborados dois guiões de entrevista, focalizando os aspectos essenciais a serem analisados, nas entrevistas dirigidas ao utente e aos Técnicos. As entrevistas foram todas aplicadas durante o mês de Agosto de 2010.

Os guiões elaborados encontram-se estruturados em 5 partes:

- A primeira diz respeito aos elementos de caracterização de cada entrevistado;
- A segunda aborda as dimensões de vulnerabilidade da população cigana, tendo em conta as dimensões da pobreza, exclusão social e caracterização da etnia cigana, de modo a analisar as vulnerabilidades inerentes a uma trajectória de exclusão social nesta população;
- A terceira diz respeito às dimensões/processos para estabelecimento dos percursos de inserção, de modo a identificar os contextos subjacentes à integração na medida do RSI e explicitar a importância da inclusão para a etnia cigana, bem como identificar a importância da articulação entre os técnicos do meio (parcerias);
- A quarta aborda a intervenção nas principais áreas de intervenção social (habitação, saúde, educação, formação profissional e emprego e acção social) com o objectivo de verificar se as respostas para a inserção social dos utentes são adequadas e suficientes;
- A quinta referencia os obstáculos face à inclusão social e mecanismos/alternativas a considerar para facilitar este processo, com o objectivo de analisar o modo ultrapassar as dificuldades inerentes ao processo de inclusão.

Ao longo de todo o guião tenta-se compreender a importância e o contributo do RSI para inclusão social dos beneficiários de etnia cigana (com longas e multidimensionais trajectória de exclusão).

Durante as entrevistas foi utilizado gravador, o que permitiu um registo mais fiel e objectivo dos dados. Para tal, foi solicitada a autorização aos entrevistados, após lhes comunicar o propósito da presente investigação e o anonimato do seu testemunho na mesma.

## 2.5. TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS

O tratamento e análise de dados são uma das tarefas fundamentais no trabalho de investigação, na medida em que através dos mesmos se obtêm as respostas às questões e problemas que estão na origem desta investigação. Os dados, depois de obtidos, têm de ser registados, analisados e devidamente interpretados. Deste modo, pretendeu-se desenvolver um tratamento de dados não apenas descritivo mas fundamentalmente compreensivo, uma vez que a análise dos dados representa o esforço do investigador em estabelecer as conexões, mediações e contradições dos factos que constituem a problemática investigada.

De acordo com Quiuy, “ em investigação social, o método das entrevistas está sempre associado a um método de análise de conteúdo. Durante as entrevistas trata-se, de facto, de fazer aparecer o máximo possível de elementos de informação e de reflexão, que servirão de materiais para uma análise sistemática de conteúdo que corresponda, por seu lado, às exigências de explicitação, de estabilidade e de intersubjectividade dos processos” (1992:195).

Neste seguimento, o método mais indicado para esta investigação é a análise de conteúdo, que vai incidir no tratamento e análise de dados recolhidos nas entrevistas, isto porque este método “oferece a possibilidade de tratar de forma metódica informações e testemunhos que apresentam um certo grau de profundidade e de complexidade” (Quiuy, 1992:227).

Após a realização das entrevistas, as mesmas foram transcritas para o processador de texto Word, onde nenhuma expressão das participantes foi alterada. Assim, procedeu-se a leituras atentas e activas, ou seja, a “várias leituras sucessivas, verticais, documento a documento, cada vez mais minuciosas, a fim de possibilitar uma inventariação dos temas relevantes do conjunto, ideologia, conceitos mais utilizados, etc.” (Amado, 2000:55).

Inerente a este processo, surge depois a codificação, que “corresponde a uma transformação – efectuada segundo regras precisas – dos dados em bruto do texto, transformação esta que por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou uma expressão susceptível de esclarecer o analista acerca das características do texto (Bardin, 2007: 97).

Nesta fase de codificação determinou-se em primeiro lugar as Unidades de Significado, que tendo em conta os objectivos do trabalho e a natureza do material a

analisar se subordinou se subordinou à procura de palavras, proposições ou temas significativos. Determinou-se de seguida que a Unidade de Enumeração seria estabelecida pela sua presença no texto – uma vez que não existiam Unidades de Significado estabelecidas a priori – sendo que apenas se considerou uma vez o aparecimento em cada entrevista. Ou seja, mesmo que um participante referisse duas ou mais vezes uma mesma unidade de significado, apenas uma enumeração seria considerada.

De acordo com a análise realizada, criou-se uma estrutura constituída por Categorias, Subcategorias, Indicadores, Unidades de Significado e de Enumeração. Durante esta fase de categorização foram tidas em conta as seis regras fundamentais a este processo, descritas por Amado (2000:58):

- ❖ Exaustividade – cada categoria deve abranger por completo o conjunto das unidades de sentido que se coloca sob o seu tecto;
- ❖ Exclusividade – uma unidade de registo não deve pertencer a mais de uma categoria;
- ❖ Homogeneidade – apenas um critério de análise deve ser utilizado;
- ❖ Pertinência – um sistema de categorias deve ser adaptado ao material em análise e aos objectivos da investigação;
- ❖ Objectividade – deve evitar-se a subjectividade na sua formulação tornando-a utilizável, de igual modo, por vários investigadores;
- ❖ Produtividade – deve oferecer a possibilidade de uma análise fértil, criadora de um discurso nova, mas adequado e coerente com os dados.

Para Amado, um dos aspectos mais importantes da análise de conteúdo é o facto de ela permitir, “além duma rigorosa e objectiva representação dos conteúdos das mensagens, o avanço fecundo, à custa de inferências interpretativas derivadas dos quadros de referência teóricos do investigador, por zonas menos evidentes que constituem o referido «contexto de produção» ” (2000:54).

Numa primeira fase da análise e discussão dos resultados foi construído, pela investigadora, um Quadro de Caracterização dos entrevistados que permitiu categorizar as respostas referentes à população de etnia cigana e aos Técnicos. Posteriormente foram elaborados gráficos ilustrativos dos dados obtidos no Quadro de Caracterização,

procedendo-se à sua análise à luz das referências teóricas anteriormente descritas na Parte I – Enquadramento Teórico.

Na segunda fase apresenta-se os resultados do estudo, que se enquadram em quatro categorias:

- a) Dimensões da vulnerabilidade;
- b) Dimensões/ Processos para estabelecimento de percursos;
- c) Intervenção nas principais áreas de inserção social;
- d) Obstáculos face à inclusão social e mecanismos/alternativas a considerar para facilitar este processo

Paralelamente à apresentação e análise realizamos a sua discussão, resultante, principalmente, da relação estabelecida com os beneficiários participantes, mas também decorrente das experiências dos Técnicos envolvidos na medida do RSI e que trabalham directamente com a população de etnia cigana. Apresenta-se ainda os paralelismos e demais relações entre os dados deste estudo e a documentação científica existente relativa ao assunto.

Procura-se abordar cada uma das temáticas centrais, discutindo os seus subtemas, as interligações entre as entrevistas efectuadas nas diferentes freguesias e Técnicos, procurando deste modo definir algumas conexões existentes, que possam de alguma forma clarificar o contributo do RSI para a inclusão da etnia cigana. No fundo, apresenta-se a compreensão/interpretação do que ocorreu com os participantes, a realidade tal como é vivida por eles e a visão dos Técnicos acerca do fenómeno. Com esta discussão não se pretende de forma alguma uma generalização dos dados, sendo que apenas a transferibilidade é possível, apresentam-se portanto situações vividas num contexto específico.



## **PARTE III ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS**

## 1. CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO ALVO

Foram efectuadas 17 entrevistas, das quais 12 foram aplicadas a beneficiários do RSI, residentes nas diferentes freguesias do Concelho de Espinho, e 5 aos Técnicos que trabalham no âmbito da medida. Os próprios foram abordados no gabinete de atendimento de uma instituição do meio, após convocatória por carta ou telefone. Todas as entrevistas foram aplicadas durante o mês de Agosto de 2010 e gravadas após o consentimento dos inquiridos.

No seguinte quadro (Quadro 3) apresenta-se um resumo de informações relativas a cada entrevistado de etnia cigana.

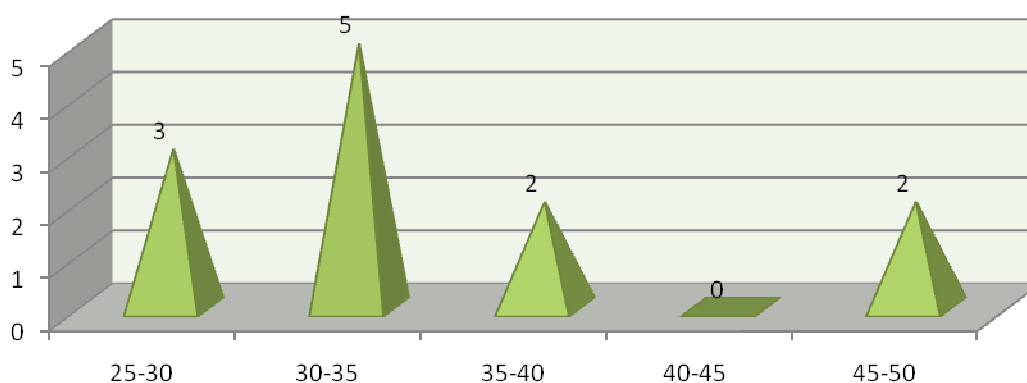
**Quadro 3 - Caracterização da população de etnia cigana entrevistada**

| Entr.     | Identificação | Freguesia     | Idade | Sexo | Estado Civil | Nacionalidade | Composição Agregado /Idade                | Tipo Família      | Escolaridade | Cond. face ao trabalho | Profissão |
|-----------|---------------|---------------|-------|------|--------------|---------------|---|-------------------|--------------|------------------------|-----------|
| <b>E1</b> | C. N.         | Silvalde      | 26    | Fem. | Solteira     | Port.         | Pai (55); Mãe (54); Irmão (18)            | Nuclear c/ filhos | 6º ano       | Desempregada           | Feirante  |
| <b>E2</b> | M. G.         | Ponte de Anta | 33    | Fem. | Solteira     | Port.         | Compº (37)                                | Nuclear           | 6º ano       | Desempregada           | Doméstica |
| <b>E3</b> | A. A.         | Silvalde      | 50    | Mas. | Solteiro     | Port.         | Compª (48); 2 Filhos (20 e 18); Nora (18) | Composta          | 4º ano       | Desempregado           | Feirante  |
| <b>E4</b> | M. N.         | Silvalde      | 31    | Mas. | Solteiro     | Port.         | Compª (29); Filhos ( 3 e 2)               | Nuclear c/ filhos | 6º ano       | Desempregado           | Feirante  |
| <b>E5</b> | T. R.         | Anta          | 29    | Fem. | Solteira     | Port.         | Mãe (49); 2 Filhos (9 e 6)                | Alargada          | 9º ano       | Desempregada           | Feirante  |

|             |              |                      |           |              |                 |              |   |                   |               |                     |                     |
|-------------|--------------|----------------------|-----------|--------------|-----------------|--------------|---|-------------------|---------------|---------------------|---------------------|
| <b>E6</b>   | <b>E. T.</b> | <b>Ponte de Anta</b> | <b>40</b> | <b>Fem .</b> | <b>Solteira</b> | <b>Port.</b> | <b>Compº (40); 3 Filhos (20, 7 e 6); Genro (20)</b> | <b>Composta</b>   | <b>4º ano</b> | <b>Desempregada</b> | <b>Doméstica</b>    |
| <b>E7</b>   | E. M.        | Silvalde             | 32        | Mas.         | Solteiro        | Port.        | Compª (27); 2 Filhas (4 e 2)                        | Nuclear c/ filhos | 6º ano        | Desempregado        | Vendedora Ambulante |
| <b>E8</b>   | M. M.        | Silvalde             | 35        | Fem.         | Solteira        | Port.        | Compº (35)  | Nuclear           | 6º ano        | Desempregada        | Vendedora Ambulante |
| <b>E9</b>   | M. L.        | Ponte de Anta        | 30        | Fem.         | Solteiro        | Port.        | Compº (37); 2 Filhos (14 e 6)                       | Nuclear c/ filhos | 4º ano        | Desempregada        | Doméstica           |
| <b>E10</b>  | A.M.         | Espinho              | 47        | Mas.         | Casado          | Port.        | Esposa (46)   | Nuclear           | 6º ano        | Desempregado        | Feirante            |
| <b>E 11</b> | F. M.        | Silvalde             | 37        | Mas.         | Solteiro        | Port.        | Compª (35); 3 Filhos (16, 11 e 3)                   | Nuclear c/ filhos | 6º ano        | Desempregado        | Vendedor Ambulante  |
| <b>E 12</b> | L. M.        | Paramos              | 34        | Fem.         | Solteira        | Port.        | Compº (40); 2 Filhos (12 e 9)                       | Nuclear c/ filhos | 6º ano        | Desempregada        | Doméstica           |

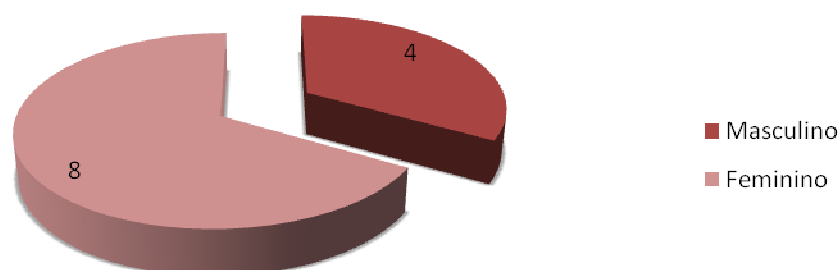
Como se pode observar a partir do quadro 3 e do gráfico 1, as idades dos beneficiários entrevistados variam entre os 26 e os 50 anos, com uma média de 35 anos de idade para o total da amostra. De acordo com Pereira (2000), a população beneficiária do RSI pode considerar-se jovem, em Portugal o grupo etário dos <18-24 anos representa o grupo com maior percentagem (ultrapassa os 50%). No entanto, a percentagem do grupo etário dos <18-24 anos, tendo em conta todos os elementos das famílias dos entrevistados, é de 33%.

**Gráfico 1- Distribuição da amostra de acordo com a faixa etária**



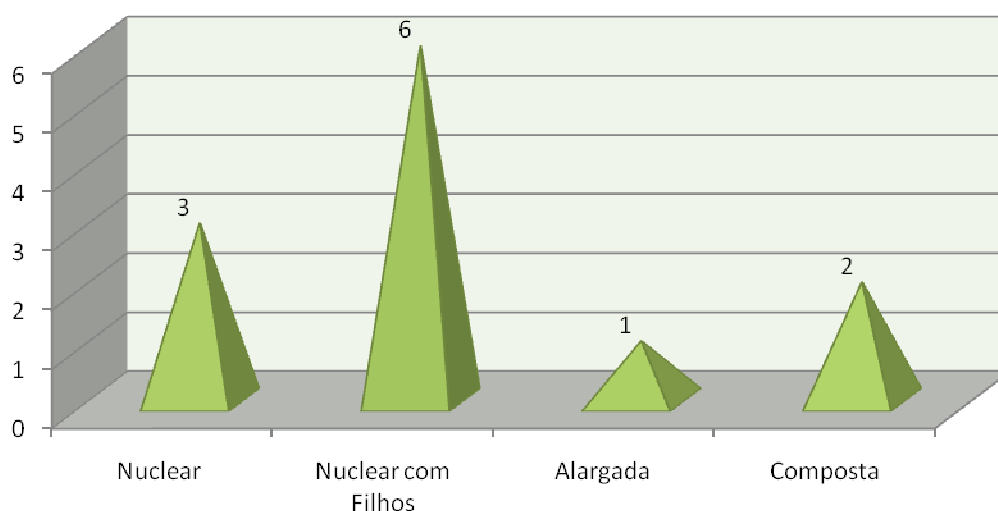
Relativamente ao género, a grande maioria dos entrevistados são mulheres, 8 no total dos 12 entrevistados, em alguns agregados existiu uma maior disponibilidade por parte da mulher para responder à entrevista, noutros ela é que tinha mais competências para compreender as questões colocadas.

**Gráfico 2 - Distribuição da amostra de acordo com o género**



Relativamente ao tipo de família, a maioria dos entrevistados pertence ao tipo de família nuclear com filhos (6). No que se refere às famílias nucleares sem filhos (3), dois casais tinham filhos mas já tinham constituído família e saído de casa, enquanto que um casal não pode ter filhos por problemas de infertilidade. Entende-se por família composta a coabitação de mais de um núcleo familiar no mesmo espaço, ou seja, habitação na mesma residência de mais de um casal. Segundo Pereira (2000), em Portugal o tipo de família com maior percentagem é a nuclear com filhos (38%) relativamente ao total das famílias beneficiárias.

**Gráfico 3 - Distribuição da amostra de acordo com o tipo de família**

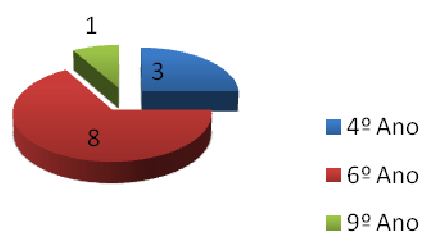


Dos 12 entrevistados, a maioria tem a escolaridade mínima obrigatória (9). Tal como se pode observar no gráfico 4, o grau de escolaridade predominante é o 6º ano, ou seja, pode-se constatar a existência de uma baixa formação escolar. Os Centros Novas Oportunidades, a decorrer em horário pós-laboral nas escolas do Concelho de Espinho, permitiram obter a escolaridade obrigatória aos entrevistados. No entanto, assim que obtêm a escolaridade adequada ao ano de nascença, a etnia cigana abandona o ensino.

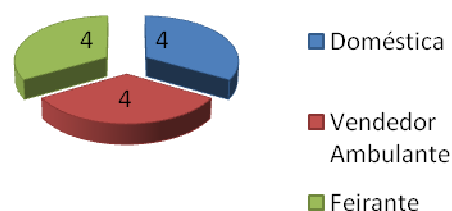
Relativamente à profissão, 4 dos entrevistados são domésticas, 4 praticam venda ambulante e 4 têm lugar na feira onde exercem actividade, sem estarem colectados. A totalidade (12) afirma-se desempregada. A etnia cigana em geral é caracterizada pelas baixas qualificações profissionais, a ausência de uma tradição de trabalho assalariado, pela sua desvinculação face ao mercado de trabalho formal de emprego, com uma inserção em

actividades ligadas sobretudo à venda ambulante, os entrevistados incluem-se nestas vulnerabilidades.

**Gráfico 4 - Distribuição da amostra de acordo com a escolaridade**



**Gráfico 5 - Distribuição da amostra de acordo com a profissão**



No seguinte quadro (Quadro 4) apresenta-se um resumo de informações relativas aos Técnicos entrevistados que desenvolvem actividades no âmbito da medida do RSI.

**Quadro 4 - Caracterização dos Técnicos entrevistados**

| Entr. | Identificação | Idade | Profissão         | Local de Trabalho | Anos de Serviço no âmbito do RSI | Área de intervenção             |
|-------|---------------|-------|-------------------|-------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| E1    | M.V.          | 47    | Assistente Social | Seg. Social       | 25                               | Concelho Espinho                |
| E2    | P.B.          | 43    | Assistente Social | Seg. Social       | 14                               | Concelho Espinho                |
| E3    | S.P.          | 37    | Assistente Social | IPSS              | 12                               | Freguesia Silvalde              |
| E4    | R.B.          | 30    | Psicólogo         | IPSS              | 4                                | Freguesias Anta/Espinho/Silvade |
| E5    | T.R.          | 40    | Assistente Social | IPSS              | 9                                | Freguesia Anta                  |

## 2. ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Neste capítulo apresentamos os resultados deste estudo, que se enquadram em quatro categorias:

- a) Dimensões da vulnerabilidade;
- b) Dimensões/ Processos para estabelecimento de percursos;
- c) Intervenção nas principais áreas de inserção social;
- d) Obstáculos face à inclusão social e mecanismos/alternativas a considerar para facilitar este processo

### 2.1. DIMENSÕES DE VULNERABILIDADE

Esta categoria engloba indicadores relativos aos factores ou causas que na opinião dos beneficiários e Técnicos colocam a etnia cigana numa situação de vulnerabilidade. Estes indicadores enquadram-se em três subcategorias: Factores de pobreza: onde foram testemunhados factos que permitiram concluir que os entrevistados se encontram numa situação de pobreza subjectiva e relativa; Factores de exclusão: onde se constatou a baixa escolaridade, desemprego, desconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais, trabalho informal e afastamento social e Factores de caracterização da etnia cigana: onde se apurou que as tradições e as vivências da etnia cigana dificultam a sua inserção social, colocando-a numa situação de vulnerabilidade. A apresentação esquemática desta categoria é apresentada na fig. 1.

Figura 1 – Dimensões de vulnerabilidade



### 2.1.1. Factores de pobreza

Todos os entrevistados afirmam estar numa situação de **pobreza** (12) e para a maioria as possibilidades de sair desta situação são muito poucas ou nenhuma (7), para tal seria necessário haver trabalho (7) ou ter um golpe de sorte por exemplo através do “euromilhões” (4). Para os próprios o principal factor pelo surgimento da pobreza é o **desemprego** (9), não só o deles mas da sociedade em geral, “o que não permite às pessoas ter poder de compra para ir à feira e comprar-lhes artigos”.

A vivência da situação de pobreza pode ser distinguida pelos seguintes excertos:

*Sim, pobre e com dificuldade porque agora mais um bebé, mais despesa. (M.L., 30 anos)*

*Haver mais emprego para as pessoas, para nos virem comprar à gente. Haver mais possibilidade de poder de compra. Mesmo que eu saia para vender alguma coisa nunca vendo porque não há dinheiro para as pessoas comprarem. (M. G., 33 anos)*

*Haver trabalho para as pessoas. Principalmente o trabalho já vai de nós, não é? A vontade, o nosso querer, também. (E. M. 32 anos)*

*Só se saísse o euromilhões. Nós não saímos disto. (L.M., 34 anos)*

*Para deixar de ser pobre, por mim era as pessoas e amigos meus terem os seus empregos, porque quando eu ia vender alguma peça, um óculo ou o que quer que seja, eu ia a essas pessoas. (A. M., 47 anos)*

*Trabalhando, se a gente trabalhar diariamente, conseguimos manter as despesas. (T. R. 29 anos)*

Todos os entrevistados referiram que já lhes **faltou dinheiro para necessidades essenciais** (12) e quando questionados se já se viram impossibilitados de recorrer a um serviço por falta de verbas a maioria afirma que sim (7).

*Tive de pedir emprestado à minha mãe para comer porque para pagar água, luz, gás, nem dá... ele (companheiro) teve de fazer exames e deixou de os fazer por ser caro, não podia pagar. (M. M., 35 anos)*



*Precisava de dinheiro para tratar do B.I, contribuinte e essas coisas da minha casa porque a minha mãe também não trouxe, tive de recorrer a ajuda. Tive de andar a pedir na confraria de paramos e o senhor lá é que me ajudou com alguma coisa para poder tratar dos documentos. (T.R., 29 anos)*

*Não tenho dinheiro para os tratamentos de fertilidade... (M. G., 33 anos)*

*Olhe a minha filha, que ela até precisava de ir ao oftalmologista, por causa dos olhos, agora neste momento não posso. Havendo o rendimento, eu tiro, pago uma consulta, pago a alimentação, eu quando chega até ao outro mês, eu não tenho como sustentar para o outro mês porque isto está muito difícil... (M. L., 30 anos)*

Os dados obtidos seguem a linha de pensamento de Silva (1998), sobre a «pobreza subjectiva», uma vez que os entrevistados que vivem em situação de carência económica afirmam-se enquanto pessoas pobres, constituindo assim subjectivamente indicadores de privação relativa, sublinhando a “dimensão simbólica e representacional da pobreza” (Capucha, 1998:9).

De acordo com Capucha (1998) e Townsend (1970), podemos afirmar que os entrevistados se encontram numa situação de pobreza relativa, uma vez que a escassez de recursos não lhes permite viver segundo os padrões normativos definidos como aceitáveis e muitas vezes o seu discurso denota uma série de indicadores de privação, tais como a prática de uma alimentação saudável, medicação, vestuário ou até actividades desportivas.

Os membros das minorias étnicas, são mais vulneráveis à situação de “nova pobreza”, tal como sugerem Capucha (1998) e Milano (1998), uma vez que mais do que as dificuldades a nível económico por solucionar, existe um problema de inserção sócio-profissional. Tal como se pode constatar, todos os elementos entrevistados encontram-se desempregados e a única actividade que sabem desenvolvem está ligada à venda, no entanto não legalizam a sua situação neste âmbito, encontrando-se numa situação de trabalho clandestino, sem aplicar os seus deveres e os seus direitos.

A pobreza será a forma mais extrema da desigualdade social, facilitando o aumento do fosso entre os grupos sociais, promovendo o aumento da «polarização social», tal como refere Rodrigues (2000). Ao conceito de pobreza, desde sempre existente e de relativa visibilidade (falta de recursos monetários), sucede um outro, mais abrangente, o de

exclusão social. As questões económicas são encaradas, como um dos mecanismos, a par de outros, conducentes e explicativos de exclusão social.

### 2.1.2. Factores de exclusão Social

A exclusão é um processo que tem sido analisado segundo duas perspectivas de abordagem distintas. Um primeiro tipo, que parte da noção de recursos, trata basicamente os aspectos relacionados com a pauperização; um segundo tipo, assume uma abordagem relacional, constituída por um processo cumulativo de vulnerabilidades económicas, sociais, políticas, culturais e simbólicas, que promovem a marginalização e a ruptura dos laços sociais. Relativamente ao relacionamento da etnia cigana com a comunidade é boa e sentem que podem contar com o apoio dos familiares, o que leva a crer que a rede de suporte informal não está em situação de ruptura, contrariando a visão de Castel (1991) e Xiberras (1996).

Todos os entrevistados sentem o apoio da família, com quem afirmam ter uma **boa relação** (12). O mesmo número de pessoas acrescenta ainda ter uma boa relação com os vizinhos, entre os quais fazem parte pessoas de etnia cigana e sem ser de etnia cigana, bem como com a população em geral e os Técnicos do meio, entre os quais Assistentes Sociais, médicos, professores...

*Apoiamo-nos nas dificuldades, nos desabafos, porque há dias que a gente desespera e perdemos a cabeça porque a dificuldade leva-nos a isso. (T.R., 29 anos)*

*Nunca tive problemas, com os professores e tudo, nunca tive problemas. (C. N., 26 anos)*

*A gente dá-se bem com toda a gente. Acho que temos melhor com vocês do que com os ciganos, é verdade. (M. G., 33 anos)*

*Nunca tivemos discussões, tem ciganos que são os meus tios e tem os não ciganos que são respeitadores. Nunca houve palavrões, nem essas coisas... dou-me bem com as pessoas, porque o meu pai me ensinou a ter respeito. (M. N., 31 anos)*

Na linha de Castel, “não há pessoas fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com o centro estão mais ou menos distendidas (1995:442). Assim, a questão não se põe tanto na entrada ou saída da sociedade, mas mais no processo de ruptura dos laços dos indivíduos em diversas áreas sociais. Pelo discurso dos entrevistados é indiscutível o bom relacionamento que mantém com a família e elementos da comunidade, tais como vizinhos e Técnicos do meio. Tal situação faz com que sintam apoiados e integrados, pelo que não é visível, no seu entender, serem sujeitos a processos de exclusão relacional, nem podemos evocar a “desafiliação” (Castel, 1991), uma vez que a etnia cigana não se sente isolada, nem vivência rupturas de relacionamento social com a família, vizinhos ou população de Espinho.

Os equipamentos mais frequentados pelos beneficiários e seu agregado familiar são o centro de saúde (12), o centro comunitário da área de residência (12) e a escola (8). Quanto à integração, declaram que se sentem **integrados** (11) no meio onde residem.

*Hoje sim, tenho a minha casa. Sente-se integrado só por ter direito a uma habitação social? Não, desde sempre me senti bem porque fui uma pessoa que me entendi sempre bem com os filhos da terra e não tenho assim grande queixa de ninguém, penso também que as pessoas têm essa noção de mim. (A. M., 47 anos)*

*Sinto é assim, eu sou de Lisboa, aquilo lá é uma população grande, aqui é um meio mais pequenino mas sinto-me bem. (T.R., 29 anos)*

A exclusão caracteriza-se por dois ou mais níveis de vulnerabilidade a nível do emprego, saúde, educação, relações sociais (vizinhos, família, participação em organizações colectivas), acesso a bens e a serviços (habitação; lazer). Todos os entrevistados frequentam os equipamentos de saúde públicos, bem como os da educação e instituições do meio que efectuem o seu acompanhamento e desenvolvem actividades com o intuito de promover um aumento de competências. Contudo apenas um refere frequentar o centro de emprego, situação análoga visto todos os beneficiários de encontrarem numa situação de desemprego.

Apenas dois dos entrevistados sabem os seus **direitos civis, políticos e sociais** enquanto cidadãos, os restantes referem conhecer **apenas alguns ou desconhecem-nos** completamente mas afirmam que a maior dificuldade da etnia cigana face à efectivação dos mesmos é no aluguer de habitação (5). Os beneficiários (11) têm todos os documentos de identificação actualizados e a maioria está recenseada (10), contudo **não exercem o seu direito ao voto** (6).

Os exemplos elucidativos sobre o conhecimento dos direitos e efectivação dos mesmos podem observar-se a partir das seguintes transcrições:

*Alguns... Tive um problema da outra vez nas finanças, por eu não saber os meus direitos, não consegui aquilo que queria. Depois informei-me e fui lá. (M.M., 35 anos)*

*Já ouvi falar em certas situações que por serem ciganos... por exemplo, alugar uma casa é difícil, um trabalho é difícil. (C.N., 26 anos)*

*Para alugar a casa foi preciso ele ir e nós ficarmos escondidos no carro. (A.A., 50 anos)*

*Nunca votei. Porque acho que não percebo muito bem a politica portuguesa, uns dizem umas coisas, outros dizem outras, a gente vê na televisão e não percebe nada. (T. R., 29 anos)*

*Agora não voto mas quando tinha o meu cartão de eleitor ainda votava. Acho importante, as vezes por um voto a gente pode perder. (M.L., 30 anos)*

Marshall defende um modelo de desenvolvimento baseado nos direitos sociais e na participação plena dos indivíduos na sociedade, o qual se operacionaliza no exercício de três tipos de direitos (direitos de cidadania, direitos políticos e direitos sociais). Também Pereirinha (1997) e Capucha defendem o exercício destes direitos, porém a etnia cigana conhece apenas alguns dos seus direitos ou desconhece-os por completo o que faz com que não se possa fazer valer dos mesmos, face à falta de informação. O direito enunciado em que sentem a falta de igualdade refere-se ao aluguer de habitação, o que os priva de um direito social (direito à habitação).

No que concerne aos direitos civis, um dos requisitos para requerer a prestação de RSI é enviar toda a documentação actualizada e esporadicamente esta documentação é revista e solicitada pelo que os beneficiários devem mantê-la actualizada, que é o caso dos

entrevistados. Um dos direitos cívicos básicos que poucos entrevistados se fazem valer são os direitos políticos, que dizem respeito à sua participação no processo político de governação como eleitores. Embora estejam recenseados, eles não votam invocando a “falta d tempo” ou a “descrença nos políticos”. Apesar dos direitos existentes a etnia cigana ou não se faz valer dos mesmos ou se sente excluída devido à falta de igualdades de oportunidades.

Face à utilização de tempo livre a maioria respondeu que fica em casa nas lides domésticas e a cuidar dos filhos (10), além desta actividade referiram que aproveitam para se dedicar à venda ambulante (7). Os entrevistados (7) frequentam também o culto evangelista que é frequentado por ciganos e não ciganos.

*Às vezes pego nuns óculos e vou vender. Tenho pouco tempo livre. Em casa vejo televisão.* (E. M., 32 anos)

*Ai tempo livre, limpezas e arrumação da casa, não sou pessoa de andar na rua.* (M. L.)

Segundo Rodrigues (2000) e Xiberras (1996), a dimensão simbólica pode ser entendida por referência à consideração que o indivíduo faz de si mesmo, o valor social que se atribui pessoalmente. A participação, o nível de envolvimento do indivíduo no grupo de pertença e na comunidade, torna-se assim, uma importante variável analítica dos processos de exclusão/inclusão social, quer enquanto indicador de uma representação valorizante de si próprio, quer enquanto indicador do grau de adesão e de partilha das normas e dos valores vigentes nesse grupo.

As actividades que desenvolvem nos tempos livres são efectuadas em casa e o convívio resume-se ao culto ou entre a própria etnia. Os entrevistados não convivem com a população a não ser durante a venda ambulante, a relação que mantêm com a mesma é formal e de “respeito”, não existindo laços estreitos para não ficarem “falados”. Existindo assim, não um isolamento social mas sim um afastamento de modo a preservar a sua identidade.

De acordo com Dias, “apesar da maior permeabilidade das camadas mais jovens a *inputs* culturais exteriores, as relações entre as comunidades ciganas e a sociedade em geral

são fracas e mal articuladas, o que, ao provocar o fechamento das comunidades, contribui para a continuação da exclusão” (2006:28).

*Eu falo com pessoas, tenho amigos e colegas também assim da vossa raça mas se for preciso se passar um cigano já imagina outras coisas. (C. N., 27 anos)*

*Eu não convivo muito porque não estou habituada a muitas coisas que eles praticam, então bom dia, boa tarde, está tudo bem? Esse é o nosso contacto. (T.R., 29 anos)*

*Porque entro em qualquer lado é “olá, bom dia”, “olá boa tarde”. Têm consideração por nós porque nós somos ciganos jet set, está a entender? A gente vai a algum lado respeitamos as pessoas e elas respeitam-nos a nós. (F. M., 37 anos)*

É de referir que o processo de exclusão refere-se ao conjunto de condições e circunstâncias de privação e de desvantagem que vai para além da ausência de recursos materiais. “A vivência da exclusão social encontra-se associada a situações diferenciadas, pelo que se torna possível falar de tipos de exclusão social. Estes são caracterizados por um peso desigual dos diversos handicaps (exclusão do mercado de trabalho ou precaridade de inserção no mesmo, baixos níveis de rendimentos, carências habitacionais, baixa escolarização e reduzidas qualificações, fraca participação e política, etc.). A acumulação de handicaps aumenta a vulnerabilidade de determinadas categorias sociais a situações de pobreza e exclusão social, tornando-as socialmente mais visíveis” (Rodrigues, 2000: 185).

A integração social pressupõe a passagem de uma situação de exclusão para a de participação social, sem que as diferenças, clivagens ou conflitos coloquem em causa a participação activa da etnia cigana, tendo esta acesso a padrões de vida tidos como dignos. A integração social remete também para a estabilidade e consolidação a nível das relações de trabalho, familiares e sociais. A noção ou o sentimento de integração para os entrevistados passa simplesmente pelo convívio social e o ser respeitado pela sociedade.

### 2.1.3. Factores de caracterização da etnia cigana

Os entrevistados **identificam-se com a cultura e a tradição ciganas** (12), concordando com as mesmas. Os próprios nomearam quais as principais práticas ciganas

que ainda se mantém nos nossos dias tais como o respeito pelos rituais inerentes ao casamento (11), ao luto (10), e à prática da lei cigana que ainda subsiste (6).

*O casamento, o luto, o natal que é obrigação estarmos todos reunidos. (F.M., 37 anos)*

*O casamento, sempre igual, faz-se a festa e despedida de solteiro, há quem vá à igreja, há quem opte por não ir mas casam virgens. (M.L., 30 anos)*

*O luto é uma coisa que nos dói e a gente tenta preservar ao máximo... não vemos televisão, tentamos não ter muitos luxos em casa... a mulher corta o cabelo, não vai a festas... durante um ano ela não podia lavar a roupa, só a escovava com líquido desinfetante. (T. R. 29 anos)*

*Sim, ainda há homens velhos que dão essas leis. Tipo quando há uma barafunda entre dois ciganos, aparecem um ou dois ciganos velhos que vão dar as leis para ver quem tem razão e quem não tem, que é para os dois não se matarem tão depressa (M.N., 31 anos)*

Tal como nos diz Cortesão (1995), quando falamos na etnia cigana estamos a referir-nos a uma determinada vivência de códigos de conduta e culturais, cuja tendência de reprodução é endogâmica por relação ao próprio grupo, mantendo o seu “modus vivendi”, e respeitando os rituais ancestrais, como o casamento e o luto, bem como a lei cigana. No entanto “um grupo minoritário que tem, por circunstâncias e/ou geográficas, de existir numa sociedade dominante e de conviver com ela não pode contentar-se em ver preservada a sua cultura. Um pequeno passo poderá, de facto, separar os efeitos de isolamento decorrentes de tal filosofia de situações de racismo e xenofobia” (Cortesão, 1995:31).

Os ciganos têm rituais muito próprios que são sempre passados em conjunto, como é o caso do casamento e da morte. O casamento quando é consumado é para toda a vida e mesmo depois de viúvos são raras as segundas uniões. A jovem tem de casar virgem, facto comprovado pela “prova da virgindade”, efectuada durante a cerimónia pelas mulheres mais velhas. Geralmente a mulher vai viver para casa dos pais do seu marido, ficando a pertencer à linhagem do mesmo, ou então procuram uma casa próxima dos seus familiares.

O ritual da morte, por sua vez, é muito respeitado pelos ciganos, manifestando-se

através do luto que é mantido pelo menos durante um ano se for por um familiar próximo e para a toda a vida, no caso de a mulher ficar viúva. No luto ambos se vestem com roupas velhas pretas, não podem ver televisão nem ouvir música ou ir a festas e a casa não poderá conter qualquer tipo de luxo e o homem não pode ingerir álcool. Se a mulher ficar viúva fica ao encargo da família do marido, não podendo trabalhar e vivendo da caridade deles, para além de manter para sempre o cabelo rapado.

É de referir que nestes rituais é obrigatória a presença de todos os elementos do povo cigano, o que origina, no caso da sua inserção, faltas a consultas médicas, à escola ou às actividades de promoção de competências. Tendo as instituições do meio alguma tolerância face a estas situações.

De acordo com os entrevistados, as principais mudanças ocorridas no povo cigano nestas últimas décadas são: a aceitação dos casamentos mistos, ou seja casamentos entre ciganos e não ciganos (9), o modo de vestir (11), a separação entre os casais (7), a perda do dialecto cigano romani (6) e a lei cigana, que não é tão praticada, nem levada em conta como antigamente (6).

*As ciganas já não casam com os ciganos. (F. M., 37 anos)*

*Há tradições que pronto, agora já tá a ser desviado, que é tudo mais moderno. O vestir, as ciganas agora andam sozinhas, vão para onde querem, muitas já têm cartas de condução, têm um carro, primeiro não se via isto... agora vão para a praia e para a piscina. (L. M., 34 anos)*

*Casam-se e passado meia dúzia de dias divorciam-se... Vocês chamam o divórcio, nos chamamos de separados para cada lado... isto para mim é uma autêntica vergonha. (A. M., 47 anos)*

*Existe mas está muito má, muito fraca, isto agora já não há respeito, hoje é a lei do mais forte, por exemplo a minha filha faz mal e o marido faz mal, portanto depois há ali um desacordo qualquer, antigamente juntavam-se as pessoas mais velhas e faziam um acordo para bem, hoje em dia ninguém respeita ninguém. (A. M., 47 anos)*

As principais diferenças entre a etnia cigana e a sociedade em geral podem ser observadas na **atitude discriminatória e racista** (6) para com o povo cigano, que refere



ser esta atitude a maior dificuldade que enfrenta actualmente (11) e que é facilmente verificada tanto no **aluguer de habitação**, como na **colocação no mercado de trabalho**. O total dos entrevistados refere que é importante a integração da etnia cigana para que haja mais igualdade, partilha e porque consideram necessário as pessoas conviverem, para além de ser um sinal de evolução do povo cigano. A maioria diz que se sente **integrado** (9) porque convive e se dá bem com todas as pessoas.

*Quando chego a um local para morar, quando é para alugar casa é uma dificuldade tremenda porque ninguém quer alugar casa a ciganos.. em termos de negócio nas Câmaras, os ciganos são sempre separados dos outros feirantes.. ainda há muito preconceito, mesmo de nós da nossa parte com os não ciganos.* (T. R., 29 anos)

*O cigano já devia estar um bocadinho mais adiantado, porque o cigano é completamente atrasado, como escola como ao nível de trabalho, claro que sem escola não há trabalho e está tudo dito.* (A. M., 47 anos)

*Nós vamos pelas ruas, as pessoas falam-nos, muita gente... olham para nós com boa cara.* (L. M., 34 anos)

*É importante porque eu acho que é bonito sermos respeitados por aquilo que somos* (T. R. 29 anos)

Assim, os entrevistados apesar de aceitarem a integração como algo importante para o seu povo, ainda se sentem discriminados nomeadamente nas áreas do emprego e da habitação. De acordo com Pinto (1995:17), a sociedade dominante aposta na “normalização”, não havendo formação, nem disposição para lidar com a diferença. No caso da etnia cigana, a sua visibilidade social passa por não estar incluída no sistema. Segundo Xiberras (1996) o sentimento de diferença atravessa todos os excluídos, sendo este perceptível no discurso dos entrevistados.

Segundo a Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, “a dificuldade de acesso a habitação (integrada na malha urbana), a quase impossibilidade de emprego, o deficiente acolhimento nos serviços públicos, ou ainda a ignorância de traços culturais expressivos na educação e na cultura, são evidências do comportamento discriminatório” (2008:42).

A acumulação de handicaps aumenta a vulnerabilidade de determinadas categorias sociais a situações de pobreza e exclusão social, tornando-as socialmente mais visíveis. De acordo com Rodrigues (2000: 185), a identificação dos handicaps pressupõe um conhecimento das circunstâncias que permitem considerar um grupo ou uma categoria como socialmente desfavorecida. Neste sentido, podemos constatar a baixa escolaridade, o desemprego, pobreza, não efectivação de direitos, prática de trabalho informal do grupo estudado, que se afirma ainda vítima de racismo.

Na opinião dos Técnicos entrevistados as principais vulnerabilidades da etnia cigana passam por um **défice de competências académicas e profissionais** como consequência do **absentismo e abandono escolar precoce** e **falta de hábitos de trabalho formal**. Para aqueles existe **desvalorização escolar** por parte dos beneficiários embora uma das grandes alterações visíveis seja o aumento da escolaridade obrigatória e a sedentarização proporcionada pela atribuição de habitações sociais. Embora a etnia se sinta integrada na comunidade, os Técnicos referem que **não existe abertura para um relacionamento estreito**, nem aceitação dos casamentos mistos que ocorrem contra a vontade do povo cigano.

De acordo com os Técnicos, os elementos de etnia cigana obedecem a **códigos de conduta e cultura diferenciados**, o que dificulta a sua inserção social. Por um lado existe uma resistência dos mesmos neste processo e por outro, um estigma social negativo associado à etnia cigana.

Sobre a medida do RSI, todos os Técnicos entrevistados afirmam que a verba auferida é insuficiente para fazer face às despesas dos agregados familiares. No entanto o valor desta verba é propositado para que não haja acomodação e esta seja uma medida temporária, sem acomodação por parte dos utentes.

*É claramente insuficiente para todos os bens essenciais, desde logo a habitação (renda) e todas as despesas associadas à casa, mais alimentação e medicação... o que coloca todas as famílias do RSI em situação de grave carência económica.* (Psicólogo, 30 anos)

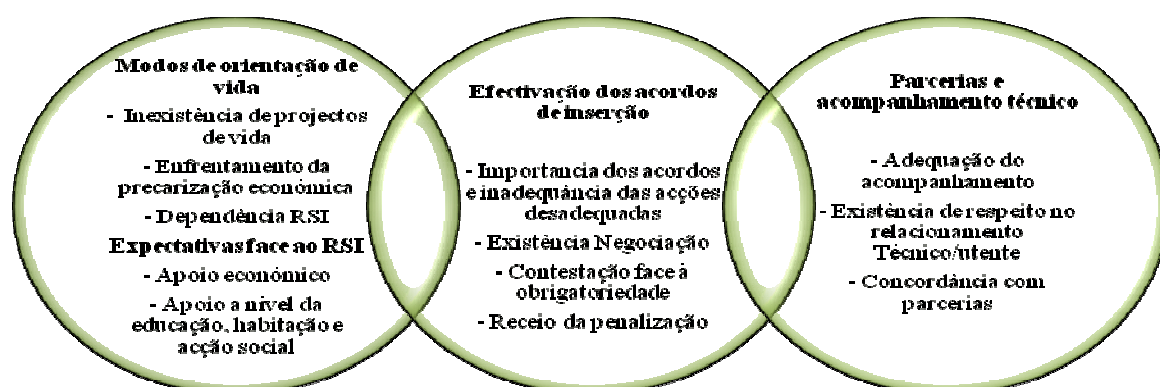
*O baixo valor da prestação se por um lado pretende, e com isto sublinho o pretende porque não entendo que o consiga, dissuadir comportamentos de acomodação,*

*por outro lado leva a que os beneficiários acabem por ser «forçados» a desenvolver actividades remuneradas na clandestinidade, o que na minha opinião acaba por ter efeitos perniciosos e levar a uma habituação de trabalhar sem descontos, acumulando esses rendimentos com os benefícios sociais que recebem.* (Assistente Social, 37 anos)

## 2.2. DIMENSÕES /PROCESSOS PARA ESTABELECIMENTO DOS PERCURSOS DE INSERÇÃO

Nesta categoria pretende-se analisar a perspectiva dos beneficiários e dos técnicos face à medida do RSI, bem como a sua opinião face à efectivação do acordo de inserção e às respostas existentes em Espinho. Assim, foram analisados indicadores em três subcategorias: a) Modos de orientação de vida e expectativas face ao RSI: onde se constatou a inexistência de projectos de vida por parte dos beneficiários que se limitam a viver o imediato, os próprios utilizam a prestação para enfrentar a precarização económica, tornando-se dependentes da mesma; b) Efectivação dos acordos de inserção: os entrevistados sublinharam a importância dos acordos de inserção embora não concordem com algumas das acções negociadas, nem com a obrigatoriedade do seu cumprimento que só é efectuado face ao receio de penalização; c) Parcerias e acompanhamento técnico: foi referida a adequação do acompanhamento Técnico baseado no respeito e na escuta dos beneficiários. Os entrevistados concordam com as parcerias existentes ao nível da medida, uma vez que estas tentam potenciar o bem-estar do seu agregado familiar.

Figura 2 – Dimensões/Processos para estabelecimento dos percursos de inserção



### 2.2.1. Modos de orientação de vida e expectativas face ao RSI

A maioria dos entrevistados de etnia cigana menciona que futuramente crê que a sua vida pode melhorar (5) ou continuar igual (5), no entanto os próprios **não possuem nenhum projecto** de vida para que tal aconteça (9). Metade dos entrevistados (6) gostaria de mudar a sua situação económica de modo a proporcionar melhores condições de vida aos filhos, autonomizar-se da medida ou até pagar todas as despesas, bem como mudar a sua situação habitacional.

*É difícil a gente olhar para a frente e saber o que poderá vir a acontecer derivada à situação que estamos vivendo no momento. Cada vez isto está mais difícil porque a gente olha para o mundo em geral é mais desemprego, é a crise, é falcatruas que fazem, roubos de um lado e do outro, é difícil prever como é que vamos estar amanhã. (T.R., 29 anos)*

*Eu acho que vai ficar igual. já é bom ter de comer todos os dias e pagar as contas com o rendimento. (L.M., 34 anos)*

*Eu espero que sim, peço a Deus que a minha vida mude...Projecto? Não tenho, o dinheiro é que faz os projectos. (A. A. 50 anos)*

Este pensamento vem confirmar a ideia de Queiroz (1996), que sustenta que os beneficiários ao viver por um período prolongado numa situação de pobreza ou exclusão interiorizam simbologias negativas que se reflectem não só na forma se enfrentar o presente como de perspectivar o futuro. Apenas 5 dos beneficiários crêem que a sua vida poderá melhorar e a maioria não tem projectos que lhes permita futuramente a autonomização da medida ou a realização das mudanças pretendidas.

O que levou a totalidade (12) dos entrevistados a requerer o RSI foi a **insuficiência ou mesmo ausência de rendimentos**, sendo que grande parte (9) já auferiu a medida pelo menos duas vezes, os motivos das cessações vão desde o incumprimento à falta documentação. Os doze entrevistados afirmam que o dinheiro da prestação é canalizado para o pagamento das despesas de habitação e compra de bens essenciais como a alimentação, daí a **importância da prestação** para os mesmos. A medida é entendida como uma **ajuda a nível económico** e este é o seu lado positivo (8), enquanto que de

negativo não existe nada a apontar (7). Ao efectuarmos a média relativamente ao tempo que os beneficiários auferem a prestação, a mesma é de 6 anos o que comprova a sua **dependência** face à medida, uma vez que alguns já fazem parte da mesma desde o início do RMG.

*A minha opinião só pode ser boa, o rendimento é muito importante para os pobres... Tem algum aspecto negativo a apontar ao RSI? Existe alguma coisa com que não concorde? Eu não, porque a gente fazemos parte do acordo, estou sempre disposto para o que der e vier se me chamarem, a minha esposa também. (M. N. 31 anos)*

*É importante, bastante importante porque há muitas dificuldades... o custo de vida aumentou muito. Tem de positivo porque ajuda as pessoas a ganharem forças para andar para a frente. (T. R., 29 anos)*

*É uma ajuda grande, porque a gente está à espera daquele dinheirinho e dá para pagar as nossas necessidades e ficamos com algum dinheirito para comer. (A.A., 50 anos)*

De acordo com os Técnicos entrevistados esta é uma medida de **combate à pobreza extrema**, possibilitando aos beneficiários o **respeito e conhecimento dos seus direitos**, bem como apoio Técnico para efectivar o seu processo de **inserção social**, através da **negociação**. O aspecto negativo apontado à medida diz respeito à **dependência** ou acomodação que ela pode gerar. Os Técnicos pensam que a medida não gera mecanismos de reprodução de processos de vulnerabilização e de estigmatização desde que as famílias sejam devidamente acompanhadas e optimizadas as suas potencialidades, ou ainda se funcionasse com os meios e mecanismos adequados de inserção.

*Tem a vantagem de assegurar um mínimo de subsistência e apoio Técnico para promover a inserção adequada. (Assistente Social, 47 anos)*

*Os beneficiários têm direito a uma prestação pecuniária, a um acompanhamento Técnico mais estreito, à possibilidade de aceder mais facilmente à informação que os pode conduzir à integração social, económica, educacional, habitacional, mas também integração a nível da saúde e da justiça... penso que sim, que o RSI poderá tornar dependentes os beneficiários, tendo em conta a falta de respostas. (Assistente Social, 43 anos)*

*Como aspecto negativo existe a dificuldade para muitas famílias de se autonomizarem da medida e possíveis situações de acomodação. (Psicólogo, 30 anos)*

*O que gera mecanismos de reprodução de processos de vulnerabilidade é a falta de meios para a concretização dos objectivos da medida, o fraco envolvimento dos parceiros sociais e a insuficiência de respostas que promovam a autonomização dos beneficiários, assim como a fraca capacidade dos beneficiários de se envolverem activamente no seu processo de inserção. Para além destes factores, o que também contribui para gerar estigmatização é a falta de informação junto da população sobre a medida. (Assistente Social, 47 anos)*

De acordo com Guibentif (1997), o RMG, posteriormente denominado de RSI, foi criado a favor dos pobres e/ou excluídos, acrescentando ainda que a prestação tenta responder às três dimensões da exclusão (económica, social e simbólica). Também Silva (1998) reforça esta ideia ao afirmar que a medida para além de satisfazer as necessidades básicas sob a forma de prestação pecuniária, procura organizar uma série de instrumentos facilitadores da inserção laboral e social. Segundo Pedroso (1997), foi criada uma nova pressão sobre as autoridades públicas para que melhorassem o acesso a medidas promotoras de inserção em múltiplas dimensões, com vista à criação de condições para a inserção de um grupo alvo – pessoas e famílias em situação de carência extrema.

A autonomização do RSI é considerada possível (7) mas enquanto tal não se concretiza, os próprios citam que as alterações mais relevantes enquanto beneficiários dizem respeito à área da **educação** (10), com a frequência escolar e/ou obtenção da escolaridade mínima obrigatória; à área da **habitação** (9), através do realojamento ou ainda à frequência de **actividades sociais** dinamizadas pelos Centros Comunitários da sua área de residência (7).

*Isso para mim era a maior alegria que podia haver, eu chegar aqui e dizer assim, “olhe não quero mais o rendimento porque estou bem de vida, agradeço o que vocês fizeram por mim e agora não quero mais dê a outro que precise”. É algo possível porque nesta vida tudo é possível. (M.N., 31 anos)*

*Se não recebesse o rendimento não tinha andado na escola, eu e o meu irmão temos o 9º ano graças ao rendimento... nem andaria nesses projectos. (C. N., 26 anos)*

*O meu marido tirou o 6º ano e depois continuou por opção própria, já não era obrigado, mas acabou por desistir. (M.G., 33 anos)*

*Mudou, foi importante para mim porque eu mal sabia escrever e ler e fui realojado. (E.M., 32 anos)*

### 2.2.2. Efectivação dos acordos de inserção

No que diz respeito aos acordos de inserção efectuados no âmbito do RSI, verificou-se que na opinião dos entrevistados aqueles são **importantes** (10) e como tal **concordam** com a sua existência. O aspecto negativo evidenciado concerne às acções que a mulher cigana tem de cumprir e que são por vezes inconciliáveis com o seu papel de cuidadora, uma vez que tem a família a seu encargo, bem como a gestão e higienização da casa, o que faz com que considerem estas **acções desadequadas** (7).

*Acho bem, concordo. A gente para receber também temos de dar algum, basicamente é isso. A gente assina para se houver alguma coisa que também temos de fazer... quer dizer, quem tenha filhos pequeninos não dá muito jeito de estar a fazer estas coisas assim. (E. T., 40 anos)*

*Concordo, neste caso ajudaram muito na habitação. A minha assistente social foi impecável com isso. Foi também do acordo. (M. G., 33 anos)*

Para Capucha (1998), os acordos permitem uma inserção efectiva por parte dos beneficiários, reconhecendo os seus direitos de cidadania, evitando assim a institucionalização da pobreza. Contudo acrescenta, que se corre o risco do RSI ser percepcionado não como um direito mas sim, como um conjunto de obrigações que terão de ser cumpridas para haver a recompensa monetária. Facto é que a típica frase proferida durante as entrevistas aos beneficiários foi “ se queremos receber, temos também de cumprir com alguma coisa”

Durante o processo de negociação do acordo de inserção, a totalidade dos entrevistados sente que é **ouvida pelos técnicos** e que eles lhe explicam todo o processo de efectivação do programa de inserção estipulado em conjunto. Assim, os interesses dos beneficiários são tidos em conta (10) e existe **negociação** (10) entre os mesmos e os técnicos. No entanto, **não concordam com o carácter de obrigatoriedade** (7) das acções subscritas.

*Sim, a gente ouvimos e às vezes falamos também. Houve um ano em que andamos eu e ele (marido) na escola mas ó depois fomos falar e depois já não, passou a ir só um. (L. M. 34 anos).*

*Explicam e era ouvido. Eu nunca discordei com nada, concordei sempre com tudo. Chegamos sempre a um acordo (E. M., 32 anos)*

*Lá esta é um negócio, não é? É do tipo toma lá, dá cá. (C.N., 26 anos)*

*Eu acho que sim, eu acho que sim algumas coisas, de os filhos terem de ir para a escola, mas não sou muito apologista de que por exemplo uma mulher casada que já não tem nada que ir para a escola, va para a escola e deixa os filhos em casa, quer dizer faz falta aos filhos e eu acho que uma pessoa que não estudou e que agora tem a segunda ou terceira classe e que agora obriguem a ir para a escola, não acho bem porque já ninguém chega a Doutor com essas idades. (A.M., 47 anos)*

O acordo de inserção ao ser negociado, deve ter em conta os beneficiários, “os quais deveriam ser os primeiros a ser ouvidos para definição do perfil das medidas, o reconhecimento das necessidades sociais prioritárias e para uma avaliação do impacto das respostas” (Nunes, 2003:157), de modo a desenvolver programas de inserção adaptados às necessidades e realmente promotores da inserção. Embora os entrevistados de etnia cigana se considerem ouvidos e que a negociação é uma realidade, os Técnicos discordam deste último ponto afirmando que a negociação nem sempre é uma realidade devido às acções de carácter obrigatório e ao condicionamento relativamente às respostas existentes no meio, o que faz com que o contrato seja unilateral.

Segundo Hespanha (2007) e Capucha (1998), o contrato de inserção implica uma obrigação positiva, reconhecendo a sua dignidade enquanto cidadão activo, assim esta obrigação não deve ser vista como uma restrição de liberdade mas sim “um momento de



construção do social”, através da aquisição de competências. Porém, os beneficiários entrevistados não têm esta perspectiva, os próprios não concordam com a obrigatoriedade de certas acções que colocam em causa os seus costumes e tradições.

Embora nem todas as acções de inserção que constam no acordo sejam entendidas como adequadas relativamente ao papel da mulher cigana, existe **cumprimento do acordo** (8) por **receio da cessação da prestação** (10). Os entrevistados asseguram que a medida que poderia constar no acordo de modo a contribuir para a melhoria das suas condições de vida diz respeito apenas a **questões económicas** (8), designadamente o aumento da prestação que é reduzida face às despesas que têm ou um apoio económico/crédito para investir na venda.

*Eu até agora só andei na escola e era aqui nas actividades, não era assim uma coisa por aí além. As actividades até era só uma horinha, a escola é que me dificultava mais um bocadinho, que era hora do jantar e depois deixar os miúdos em casa. (E. T., 40 anos)*

*A minha assistente social quando me chamava a mim, era raro me chamar, porque ela disse-me mesmo a mim e ao meu marido: “vocês cumprem sempre o que é para assinar”... por isso nunca houve problemas com a gente. (M. G., 33 anos)*

*Negociado dentro das tradições da etnia cigana porque há coisas que as mulheres não podem fazer... (T. R., 29 anos)*

*Porque é este dinheiro que faz muita falta, eu digo a verdade. Eu peço a Deus que não me cortem porque a mim faz-me muita falta (A. A.)*

*Nós para melhorar de vida queríamos ter um lugar nas feiras para poder vender. (F. M., 37 anos)*

*Os tais créditos e ensinar-nos a como gerir o dinheiro. (T. R., 29 anos)*

Para Moreira (2001), os acordos de inserção levantam uma série de problemas, uma vez que o direito de inserção não surge de forma voluntaria mas quase compulsiva, o requerente é forçado a aceitar uma determinada representação dos processos de integração social, dando como exemplo a etnia cigana. A capacidade dos beneficiários em definir os seus interesses no processo de negociação poderá ser questionada, segundo Moreira (2001)

e Tosi (1996), uma vez que estão em causa indivíduos com um baixo nível de recursos culturais, educacionais e sociais, sendo bastante difícil para os mesmos construir um projecto de vida consistente e ter um plano para a sua carreira. A acrescentar a esta situação, de acordo com Moreira (2001) e Capucha (1998), os efeitos da obrigatoriedade do acordo pode gerar nos beneficiários o receio de perder a prestação, levando-os a aceitar o programa de inserção de forma pouco ponderada, uma vez que a margem de negociação não está definida.

Os entrevistados de etnia cigana não delineiam projectos de vida, limitam-se a viver o imediato e muitos aguardam pelo factor sorte, assim o acordo de inserção é cumprido, não com vista à melhoria das condições de vida e com o objectivo da inclusão social mas sim face ao receio da penalização.

A totalidade dos Técnicos concorda com o acordo de inserção, no entanto referem que a **negociação nem sempre é uma realidade** devido às **acções de carácter obrigatório** definidas na Lei e ao condicionamento relativamente às respostas existentes no meio, o que faz com que o **contrato seja unilateral**, desencadeando o risco da falta de envolvimento e desmotivação por parte dos beneficiários. Os Técnicos **concordam com a existência da penalização** embora tenham a noção que 12 meses sem poder requerer novamente a prestação é demasiado punitivo e que a cessação não resolve os problemas do agregado.

A etnia cigana é **escutada** durante a negociação, uma vez que são **tidas em consideração algumas especificidades** da sua cultura, para tal foram **criadas alternativas** de modo a contornar a situação tal como o PIEF (turma exclusivamente de etnia cigana de modo a proporcionar a escolaridade obrigatória às meninas), sendo possível em certas situações **conciliar as acções acordadas com a sua tradição e modus vivendi**. Assim, este procedimento vai de encontro ao objectivo da medida e da «perspectiva construtivista» de Nunes (2003).

*Não podemos dizer que exista propriamente uma negociação. A partir do momento em que a Lei impõe a obrigatoriedade de determinadas acções e que não existem sequer respostas suficientes, quanto mais respostas adequadas a cada situação, não existe negociação. Esta imposição acaba por ter repercussões negativas... é um risco ao nível da*

*motivação e cumprimento da mesma, comprometendo a eficácia dos percursos de inserção. Passa a ser um contrato unilateral e não uma negociação.* (Assistente Social, 37 anos)

*A penalização em situações de incumprimento tem de existir.* (Psicólogo, 30 anos)

*Penso que em determinadas áreas é cumprido o respeito pelas questões culturais, no entanto no que diz respeito à escolarização e saúde, trata-se de direitos e obrigações parentais universais, pelo que nestas áreas, o facto de não se cumprir são comportamentos negligentes e limitadores das crianças. Tem existido alguns exemplos de discriminação positiva no concelho que penso terem dado resultados positivos como o PIEF, projecto multivivências e intervenção dos centros comunitários.* (Assistente Social, 40 anos)

*Apesar de os Técnicos escutarem sempre os seus pontos de vista, nem sempre há capacidade para responder de forma positiva a todos os seus anseios.* (Assistente Social, 43 anos).

### 2.2.3. Parcerias e acompanhamento técnico

De acordo com Mozzicafreddo, o Estado estabeleceu “formas de conciliação, isto é, institucionalizando a concertação entre parceiros sociais e económicos em torno dos grandes objectivos, como o crescimento económico e a diminuição das desigualdades sociais” (1997: 32).

O acompanhamento efectuado pelos técnicos, segundo a totalidade dos entrevistados, é **suficiente, adequado e positivo** (12). Os entrevistados sentem que os seus argumentos são **respeitados** e que os técnicos tentam promover a sua inserção social, embora não consigam explicar de que forma esta é efectivada. Aqueles **concordam com a existência do trabalho em parceria** (10) porque acham que é para o bem do seu agregado familiar.

*É positivo. Ajuda, estão a ser com a nossa pessoa.* (A.A., 50 anos)

*Suficiente. Explicam bem e são...gosto! São agradáveis e respeitáveis.* (C.N., 26 anos)

*Eu não sei até onde os técnicos podem ir, eu da minha parte, estou muito satisfeito com a minha assistente social. Acha que os seus argumentos são respeitados? Sem dúvida nenhuma. (A. M., 47 anos)*

*As técnicas estão cá para nos ajudar naquilo que a gente precisa, se houver uma necessidade, um problema, a gente vai ter com elas e elas dão a resposta. (T.R., 29 anos)*

*Nós também temos ligados à população, não é? Claro que sim, a gente concorda com isso. (F.M., 37 anos)*

*É positivo. Para a nossa necessidade e bem-estar. (A.A., 50 anos)*

*Concordo porque assim sabem de tudo o que se está a passar com essa família, sabem as principais dificuldades na saúde e em tudo. (T.R., 29 anos)*

A nível de parcerias todos os Técnicos são unânimes quanto à importância da mesma para a inclusão da etnia cigana, devido ao **levantamento de dados (diagnósticos sociais) e criação de respostas para fazer face às problemáticas identificadas**, contudo ainda se pode denotar falta de respostas.

*Passaram a pensar-se conjuntamente problemas e soluções para os mesmos, ao mesmo tempo que as situações eram discutidas, conhecidas e assumidas por todos. Passou a haver uma maior responsabilização de todos, por problemas que são de todos. Os aspectos negativos têm basicamente a ver com a falta de respostas por parte de alguns dos parceiros obrigatórios, nomeadamente ao nível do emprego e formação profissional e da habitação... Ao nível dos parceiros obrigatórios penso que a mais valia reside também num atendimento mais personalizado aos utentes e numa maior abertura destes aos beneficiários, que por sua vez passaram a conhecer e a ter acesso a serviços que anteriormente não conheciam. Penso que é o nível dos Centros Comunitários e da Equipa de Protocolo, que são parceiros não obrigatórios, que a criação de respostas é mais evidente e que as respostas são efectivamente mais adequadas. (Assistente Social, 37 anos)*

*Penso que o aprofundamento do diagnóstico social do concelho e as parcerias tem contribuído para a criação de respostas na intervenção nesta etnia, bem como chamado atenção dos limites e dificuldades na intervenção. (Assistente Social, 40 anos)*

*A lógica da parceria parece-me ser portadora de apenas aspectos positivos, uma vez que levou a que os Técnicos que trabalham no terreno tomassem uma maior*

*consciência de que os problemas sociais são pluri-sectoriais e cada vez mais têm de ser estabelecidos canais de comunicação e de trabalho conjunto, com o objectivo de uma intervenção articulada evoluindo para integrada...a parceria tem contribuído para aumentar as respostas para estes beneficiários. (Assistente Social, 43 anos)*

Tal como nos diz a literatura, ao NLI são atribuídas competências, entre outras, de proceder à aprovação e desenvolvimento dos programas de inserção, bem como à definição do plano de acção que vise dar respostas adequadas aos problemas e necessidades identificados no decurso da implementação da medida. Como resultado do trabalho de parceria e tendo em vista a inclusão social da etnia cigana foram criados projectos no Concelho de Espinho para promover a inserção social dos beneficiários da medida de RSI. No entanto, estas respostas têm-se provado insuficientes face às necessidades.

Segundo Pedroso (1997), após a entrada em vigor da lei do RMG, constatou-se uma facilidade face à parceria para a inserção social, no entanto deu-se uma menor receptividade relativamente ao envolvimento empresarial. A área da formação profissional e emprego é representada no NLI por um membro do centro de emprego, contudo a maior lacuna continua a ser nesta área, devido à falta de sensibilização do sector empresarial e a falta de respostas ao nível da inserção profissional. Ao nível da acção social foram desenvolvidos projectos no âmbito da intervenção comunitária que se encontram em vigor.

*As respostas ao nível da inclusão da etnia cigana são as criadas ao nível do Centro Comunitário nos “Cenários étnicos”, na “Ludoteca”, no “Cantinho do Estudo” e “Dança Cigana”, do PIEF e do Projecto Multivivências. Estas respostas pensa-se que estejam adequadas, pois foram pensadas em NLI e surgiram de necessidades identificadas neste contexto. Denota-se que estas actividades, nomeadamente ao nível das crianças têm contribuído para a promoção do sucesso escolar das mesmas e para a redução das situações de absentismo e abandono precoce da escola. O facto de as crianças desenvolverem estas actividades juntas com outras não ciganas, acaba por melhorar o relacionamento entre etnias e possibilitar uma maior abertura a outras realidades. Ao nível dos adultos, penso que ao constituir-se um grupo só de mulheres ciganas acaba por perpetuar-se a estigmatização e a exclusão desta etnia, embora sejam trabalhadas competências pré-profissionais e sociais que procurem contrariar a exclusão. O PIEF ao*

*ser constituído apenas por crianças de etnia cigana acaba também por perpetuar a exclusão.* (Assistente Social, 37 anos)

*Na minha opinião estas respostas são adequadas, apesar de insuficientes, mas com resultados positivos ao nível de aquisição de competências pessoais, sociais e parentais, não perpetuando a exclusão, mas pelo contrário interrompendo de certa forma o ciclo geracional da pobreza e originando uma proximidade fazendo com que as famílias, de certa forma, dessem um pouco a conhecer as suas vivências.* (Assistente Social, 43 anos)

*É insuficiente para dar resposta a todos os indivíduos e necessidades e outros programas deveriam ser promovidos.* (Psicólogo, 30 anos)

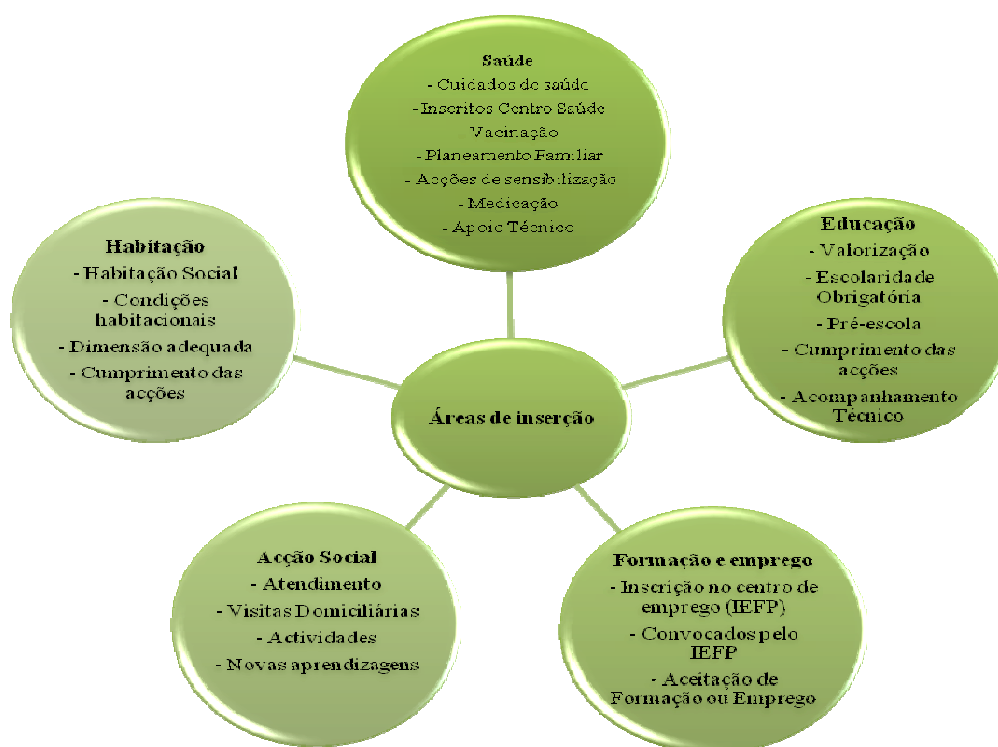
### 2.3. INTERVENÇÃO NAS PRINCIPAIS ÁREAS DE INSERÇÃO SOCIAL

Um dos efeitos da medida é colocar a descoberto as carências do sistema das políticas sociais, criando a necessidade de expandir ou adequar as medidas existentes ou de criar novas medidas. A inserção social associada ao RSI, contém actividades que podem ser agrupadas em diversas áreas.

Nesta categoria pretende-se averiguar o contributo do RSI, na inserção social dos entrevistados, em todas as áreas de intervenção existentes no acordo: Habitação: a maioria dos entrevistados de etnia cigana reside em habitação social, com as devidas condições habitacionais e a dimensão adequada ao número de elementos; Saúde: existem cuidados de saúde por parte dos beneficiários entrevistados, estes encontram-se inscritos no centro de saúde e frequentam o planeamento familiar, têm as vacinas em dia e já assistiram a acções de sensibilização nesta área, a medida proporcionou-lhe apoio para medicação com vista à melhoria do seu estado de saúde; Educação: existe valorização escolar por parte dos entrevistados de etnia cigana, a maioria possui a escolaridade obrigatória. Os progenitores colocam os filhos na pré-escola e concordam que estes obtenham a escolaridade obrigatória; Formação profissional e emprego: todos os entrevistados encontram-se inscritos no centro de emprego, afirmando que já foram convocados pelo mesmo e que aceitariam frequentar um curso profissional ou serem colocados no mercado de trabalho, contudo, desde que auferem a medida, estas acções nunca foram iniciadas ao contrário das outras áreas onde vão existindo respostas e existe ou existiu cumprimento de acções; Acção social: os beneficiários são acompanhados no atendimento e através de visitas domiciliárias, com as quais concordam. Os próprios frequentam actividades promotoras de

competências, nas quais têm assimilado novas aprendizagens, não havendo qualquer problema da sua parte em que as mesmas sejam desenvolvidas conjuntamente com a população não cigana.

**Figura 3 – Intervenção nas principais áreas de intervenção social**



### 2.3.1. Situação habitacional

Os entrevistados residem em **habitações sociais** (10), em regime de arrendamento. As casas têm condições **de habitabilidade** (10), ou seja, água, luz, gás e saneamento, bem como a **dimensão adequada** (8) face ao número de elementos do agregado familiar. A maioria dos entrevistados tem problemas habitacionais (11), apontam dificuldades no pagamento do valor das rendas, falta de equipamentos, insatisfação face à dimensão da habitação ou até a falta de condições habitacionais.

Em matéria de habitação e realojamento, “é indiscutível a necessidade de ter em conta algumas especificidades resultantes da cultura e das profissões mais usuais quando se

procede à construção de habitações para a população cigana, como é caso, entre outros, da actividade profissional preponderante, do hábito enraizado de prolongamento da habitação na rua e a sua importância dada pelas famílias ciganas à funcionalidade de alguns dos espaços exteriores à casa e de determinados equipamentos” (Dias, 2006:40). Neste aspecto, uma das medidas mais relevantes diz respeito ao PER, que tinha como principal objectivo a erradicação dos bairros de barracas. No entanto, em múltiplos casos, as intervenções do PER não tiveram completo sucesso, segundo Dias (2006), as famílias destinatárias raramente foram ouvidas previamente, o que culminou em vários problemas habitacionais.

Os entrevistados possuem actualmente residência fixa, terminando um antigo percurso de vida nómada, associado ao povo cigano.

Os entrevistados nunca tiveram qualquer tipo de apoio complementar (8), no âmbito do RSI e as suas maiores necessidades passam pela própria residência em si (8), uns gostariam de ter direito a uma habitação social, enquanto que outros pretendem mudar de habitação social. Relativamente às acções no acordo de inserção que abrangiam a área da habitação foram **cumpridas** (8) através do Programa Especial de Realojamento que decorreu na Câmara Municipal de Espinho, possibilitando o realojamento de vários agregados familiares de etnia cigana.

### 2.3.2. Situação de saúde

Os entrevistados, bem como o respectivo agregado familiar **têm cuidados de saúde** (9), frequentando o médico regularmente. Porém não adoptam hábitos de vida saudáveis (8), ou seja, não praticam desporto e é referido o consumo de tabaco e álcool por parte dos homens ciganos, bem como a ausência de preocupação em efectuar uma alimentação saudável por parte das famílias.

Os entrevistados encontram-se **inscritos do centro de saúde** antes mesmo de auferir a prestação de RSI (12). Na maioria dos agregados familiares existem problemas de saúde (8) bastante diversos, tais como problemas coronários, depressão, aneurismas, psoríase, etc.. Os agregados têm os **boletins de vacinas actualizados** (9) e as mulheres **frequentam o planeamento familiar** (9).



A totalidade dos entrevistados encontra-se inscrita nos Centros de Saúde da área de residência, cumprindo o plano de vacinação e frequentando o planeamento familiar. Contudo os agregados familiares não adoptam um estilo de vida saudável, a venda ambulante e inexistência de regras face aos horários não lhes permite manter uma alimentação saudável e o excessivo consumo de álcool e tabaco por parte dos homens ainda é uma realidade. O RSI tem possibilitado o apoio económico apoio para medicação com vista à melhoria do estado de saúde dos beneficiários entrevistados ou dos seus familiares, bem como a dinamização de acções de sensibilização na área da saúde, com vista à aquisição de cuidados de saúde, hábitos de vida saudáveis e informá-los sobre a importância da higiene pessoal e doméstica.

Quanto às possíveis alterações, na área da saúde, potenciadas pela medida do RSI, a maioria considera que não se deu qualquer tipo de alteração (8), uma vez que após auferir a prestação, o acesso ao centro de saúde continuou igual (11), embora tenham mencionado que já adquiriram apoio para medicação (6) através dos apoios complementares e **participaram em acções de sensibilização** (11) dinamizadas pelos técnicos de acompanhamento ou projectos locais sobre higiene oral e pessoal, alcoolismo, tabagismo entre outras temáticas.

Apesar de não terem acções na área da saúde no acordo de inserção (8), sentem que existe **apoio por parte dos técnicos** (7), uma vez que estes demonstram preocupação com o seu estado de saúde.

### 2.3.3. Educação

Todos os entrevistados **valorizam e concordam** com a frequência escolar (12), a maioria tem a **escolaridade obrigatória** (9). Contudo relativamente aos agregados familiares (8) ainda existem elementos sem a devida escolaridade. O motivo de frequentarem o ensino prende-se com o **cumprimento do acordo de inserção**, pois têm conhecimento que a prestação poderá ser cessada caso falem à escola, ou seja, a maioria aponta o RSI como a maior “motivação” para estarem inseridos na escola.

Dos 18 filhos em idade escolar, 10 crianças entraram para a escola com 6 anos e 7 crianças entraram mais novos, **frequentando a pré-escola**. Os progenitores concordam que os filhos frequentem o ensino até **adquirir a escolaridade obrigatória** (10), contudo referem que as meninas não o poderão fazer devido aos costumes ciganos (5), uma vez que começam a ser criticadas pela própria etnia (“ficar faladas”)

Nas comunidades ciganas é efectuada uma divisão de tarefas que atribui desde muito cedo uma função às crianças e adolescentes, afastando sobretudo as raparigas da escola, que são incumbidas da guarda dos seus irmãos mais novos, o que representa uma iniciação culturalmente valorizada ao papel da mulher, de acordo com as funções que a tradição lhes reserva dentro do casamento. Ao mesmo tempo, esse afastamento escolar, preserva-as de encontros amorosos e da eventualidade de relações da natureza sexual com não ciganos. Estes são os principais factores responsáveis pela desigualdade entre os sexos relativamente à integração escolar.

Os beneficiários entrevistados têm conhecimento que os **técnicos acompanham a situação escolar** de todos os elementos do agregado familiar, ou seja, têm conhecimento da assiduidade, comportamento ou outras informações relevantes e concordam com esta postura (8). Os próprios têm acções no acordo de inserção (11) concernentes à área da educação, com as quais concordaram (9).

O RSI tem proporcionado algumas **mudanças e alternativas a nível da educação**, que são **importantes** (11), uma vez que a etnia cigana poderá obter a escolaridade obrigatória e aprender mais.

Alguns programas, projectos e experiências, têm sido implementados, quer pelo sistema educativo, quer pela Segurança Social, quer ainda por instituições de solidariedade social, no sentido de tentar resolver o problema de escolarização tanto nos jovens, como nos adultos, tais como, o PIEF (turma de etnia cigana), as Novas Oportunidades (escolarização em horário pós-laboral para adultos) e sensibilização para a importância escolar através de projectos comunitários, tais como o “Multivivências” que vai buscar as crianças de etnia cigana a casa logo de manhã, prevenindo o absentismo escolar e as Ludotecas da ADCE que funcionam com uma mediadora de etnia cigana que se desloca a

casa dos beneficiários, levando as crianças para a instituição, onde são apoiadas nos trabalhos de casa. Também na Equipa de Protocolo se tenta manter uma ponte, através do trabalho de mediação, entre os progenitores e a escola.

#### 2.3.4. Formação profissional e emprego

Apesar de ser **importante frequentar cursos** de formação profissional (8) e dos beneficiários entrevistados estarem **dispostos a ser inseridos** nesta resposta (7), a maioria nunca frequentou (11) um curso de formação profissional.

A totalidade dos entrevistados está **inscrita no centro de emprego** (12), desde que requereu a prestação do RSI (11), uma vez que um dos requisitos principais é a entrega do comprovativo da inscrição no centro de emprego. A inscrição para emprego ou formação profissional é **renovada** (11) e já foram **convocados para comparecer no centro de emprego** (8), todavia a maioria não se desloca ao local (7) para efectuar uma procura activa de emprego.

Os entrevistados concordam (8) que as pessoas de etnia cigana sejam inseridas no mercado de trabalho ou em cursos de formação **juntamente com as não ciganas** e se lhes oferecessem um **emprego aceitavam** (8), contudo esta anuência poderia depender das condições da oferta. Quando questionados sobre a profissão que gostariam de desempenhar as respostas foram bastante díspares, nomeadamente auxiliar educativa, cozinheiro, motorista, mecânico, feirante, costureira, técnico de computadores e ministra das finanças.

Todos os entrevistados têm como **acção a colocação no mercado de trabalho**, uma vez que estar apto para emprego é uma das condições para auferir RSI, salvo em raras excepções tais como pensionistas ou pessoas com graves problemas de saúde. Outra acção que frequentemente consta no acordo é formação profissional. A maioria **concordou** (9) que estas acções fizessem parte do seu programa de inserção. No entanto, após auferir a prestação a maioria dos elementos e seus agregados familiares não foram inseridos (9) em formação profissional ou sequer colocado no mercado de trabalho.

Segundo Gonçalves (2006), a crise económica actual associada à concorrência das grandes superfícies e de outras minorias étnicas, a par do carácter paralelo e informal das actividades profissionais conduzem a situações de precariedade económica e reforçam a necessidade de se encontrarem novas estratégias de sobrevivência e alternativas profissionais.

Nesta linha, denota-se uma abertura lenta, mas progressiva, em relação ao investimento na educação e na formação técnica. Como tal, as intervenções sociais no domínio da formação e da empregabilidade junto da etnia cigana têm que privilegiar forçosamente uma componente essencialmente prática, mais consentânea com o seu universo simbólico e com as suas necessidades mais imediatas.

Refira-se ainda, que o trabalho assalariado se revela, para a população cigana, como o último recurso, sendo apenas utilizado quando as outras fontes de rendimento falham ou se revelam claramente insuficientes. A lógica que preside às actividades geradoras de rendimentos é imediatista procurando-se garantir a satisfação das necessidades quotidianas. A estabilidade e segurança futuras raramente são perspectivadas porque “para esta etnia, o trabalho não é um valor ou um aspecto da vida em que se pode obter realização pessoal, mas uma condição indispensável à sobrevivência quotidiana” (Mendes, 2005:6).

#### 2.3.5. Acção social/Actividades de promoção de competências e inserção social

Nos Centros Comunitários existentes no meio, que efectuem o acompanhamento da população carenciada, existem diversas actividades que procuram promover o aumento de competências pessoais e parentais dos participantes. O Centro Comunitário da Associação de Desenvolvimento do Concelho de Espinho e o da Cerci Espinho dinamizam actividades exclusivamente para a etnia cigana. Os entrevistados ou elementos do seu agregado **participam nas actividades desenvolvidas** (10) apenas com pessoas da mesma etnia (9) mas não se importavam que os **grupos fossem mistos** (10). Para os mesmos estas actividades são importantes, uma vez que **aprendem coisas novas** (8), tais como gestão económica (poupar água e luz), trabalhos manuais, organizar alimentos no frigorífico, tabagismo, culinária, etc.

Para além da inserção nestas **actividades de promoção de competências** (9), os entrevistados beneficiam do acompanhamento técnico efectuado através dos **atendimentos** (12) e **visitas domiciliárias** (8). Quanto ao acompanhamento domiciliário os mesmos acham bem (8) porque é demonstrada preocupação e cuidado e passa a existir uma melhor percepção da sua situação in loco.

Estes projectos desenvolvidos pelos Centros Comunitários vão de encontro às propostas de Vicente (2005), ao referir que as medidas de inclusão devem garantir o acesso da etnia cigana a qualquer área de programa, acções e medidas de carácter geral, tal como o RSI. A partir do momento em que esta situação está garantida, devem ser desenvolvidos programas dirigidos especificamente para estas comunidades, com medidas específicas de acção positiva.

Os Técnicos são unânimes em afirmar que a medida potenciou mudanças ao nível da **educação, saúde e acção social**, contudo a nível da habitação, formação e emprego as respostas já não são tão eficazes. O depoimento dos mesmos vai de encontro aos dados obtidos junto dos entrevistados de etnia cigana.

*É ao nível da educação, que se verificam níveis de eficácia mais elevados, o aumento da escolaridade... é inequívoco e bastante importante. Ao nível da saúde, o RSI tem também contribuído para a melhoria dos níveis de bem-estar da população beneficiária, ao nível de um maior controlo das situações de vacinação e acesso ao médico de família, mas principalmente através dos apoios complementares que proporcionaram o acesso a cuidados de saúde que de outra forma seriam inacessíveis para os beneficiários, como é o caso de estomatologia e da aquisição de óculos e medicação. Ao nível da acção social a medida contribuiu para melhoria do exercício dos direitos de cidadania, como o requerimento da pensão de alimentos e outras pensões. É também ao nível da acção social que se incluem as acções de inserção em creche, infantário e noutras respostas de acompanhamento e educação sócio-familiar, das quais se salientam a inserção nas respostas dos Centros Comunitários e Equipa de Protocolo.*

*Ao nível da habitação, encontramos uma situação dual, se por um lado não existem respostas ao nível do programa de realojamento, por outro os apoios complementares*

*permitiram resolver algumas situações, facilitando o pagamento dos 2 meses iniciais de renda. É ao nível do emprego/formação que a medida é menos eficaz, pela falta de respostas criadas nestas duas áreas, fundamentais para a autonomização da medida. (Assistente Social, 37 anos)*

*No âmbito do indicador da inserção a eficácia prende-se essencialmente em 3 áreas. Na educação, com uma taxa de frequência e sucesso mais elevada das crianças, assim como o aumento da escolaridade nos jovens e adultos, em relação há 15 anos atrás; na área da saúde com um maior controlo em matéria da estomatologia, vacinação, planeamento familiar e controlo pré-natal; na área da Acção Social com a criação de grupos de trabalho com esta população, uns direccionados unicamente para a sua etnia, outros de âmbito mais geral, que obrigou a que esta comunidade «abrisse as suas portas» aos Técnicos e à comunidade e desse a conhecer um pouco mais da sua cultura, das suas raízes, dos seus hábitos.*

*Quanto às áreas do emprego, formação profissional e habitação a inserção não é tão reveladora da medição da eficácia, dado que não se registam dados de empregabilidade efectiva, assim como no caso da formação profissional que é muito residual. No que respeita à habitação, o que se nota é uma dependência da aquisição de casa de habitação social, nenhuma situação de aquisição de casa própria e relativamente ao arrendamento, o que é referido pelos beneficiários é uma dificuldade extrema no aluguer de casa, pois segundo os mesmos «as pessoas têm medo de alugar uma casa aos ciganos». (Assistente Social, 43 anos)*

*A medida tem contribuído para a inserção desta comunidade, através de um aumento das suas competências pessoais, académicas e profissionais, e uma melhor qualidade de vida, quer em termos de saúde quer habitacionais, pois ao contribuímos para garantir o aumento da sua qualificação, estamos a dar-lhes voz e meios para fazerem valer os seus direitos. (Assistente Social, 47 anos)*

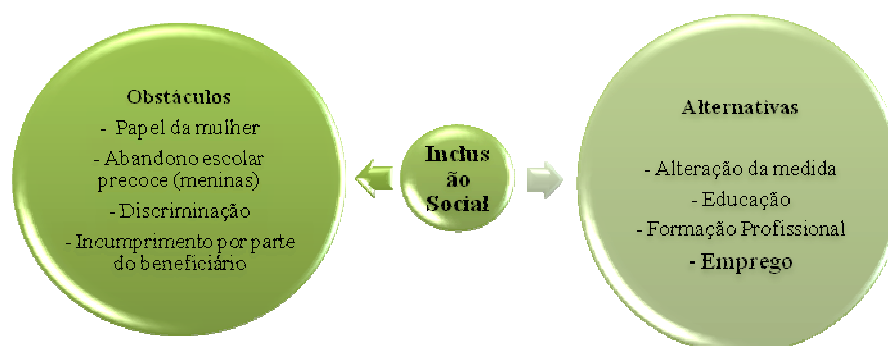
*Considero que a intervenção tem sido mais eficaz nas áreas da educação com a inserção de todos os menores na escola e saúde apesar de se manterem alguns resistentes às consultas. Na área da habitação também houve grandes melhorias, após realojamentos realizados recentemente... pelo acompanhamento no âmbito do RSI, foi possível identificar e sinalizar algumas situações mais urgentes. Na área do emprego e habitação,*

*não encontro qualquer tipo de eficácia, no que diz respeito à etnia cigana. (Psicólogo, 30 anos)*

## 2.4. OBSTÁCULOS FACE À INCLUSÃO SOCIAL E MECANISMOS/ALTERNATIVAS A CONSIDERAR PARA FACILITAR ESTE PROCESSO

A categoria Obstáculos face à inclusão social e mecanismos/alternativas a considerar para facilitar este processo foi dividida em duas subcategorias: Obstáculos face à inclusão: onde se verificou que os mesmos dizem respeito ao desempenho das funções destinadas à mulher cigana, que não lhe permite ter um contacto estreito com o não cigano, nem ser inserida em acções que prejudiquem o seu papel de cuidadora da família, educadora dos filhos, gestora da economia da casa, este papel é-lhe ensinado desde muito nova e acarreta um abandono escolar precoce. A discriminação por parte da sociedade dominante é outro obstáculo apontado para se efectivar o processo de inclusão, bem como o incumprimento do acordo de inserção por parte do beneficiário, que não está predisposto a cumprir as acções estipuladas, nem aberto à integração social. Por outro lado, são apresentadas alternativas para superar estes factores e que passam essencialmente pela inserção dos indivíduos de etnia cigana no sistema de ensino, em cursos de formação profissional, pela colocação no mercado de trabalho.

**Figura 4 – Obstáculos face à inclusão social e mecanismos/alternativas a considerar para facilitar este processo**



#### 2.4.1. Resistência/Obstáculos à inclusão

Os entrevistados têm **conhecimento dos direitos e deveres** (9) que lhes competem como beneficiários do RSI e para tal contribuiu a sua **participação em acções de sensibilização** (6) sobre esta temática. No entanto, todos (12) afirmam que o objectivo da medida é **ajudar os mais necessitados** ou os pobres através do apoio económico, não referenciando a promoção da inserção social com vista à inclusão e posterior autonomização da medida. A visão dos utentes face à medida limita-se à vertente económica.

*Os deveres é tirar o 9º ano, cumprir o acordo. E os direitos? Estou a receber o rendimento mínimo. (C. N., 26 anos)*

*É aqueles que nos aplicam, ir à escola... direitos é quando a gente precisa de alguma coisa tem de ir ter com elas e elas apoiam-nos no que podem. ((E. T., 40 anos)*

*É uma ajuda humanitária para manter as pessoas, não é? Até arranjam um emprego. (E. M., 32 anos)*

*Ajudar os pobres. Dando verbas para a gente se manter. (E. T., 40 anos)*

*O rendimento existe, foi mesmo feito para dar aos pobres. (L. M., 34 anos)*

*E é ter as assistentes sociais para ver se a família está bem e como o dinheiro é gastado. (F. M., 37 anos)*

Os principais obstáculos ou constrangimentos relativamente ao cumprimento das acções de inserção estipuladas ou à possível integração nas mesmas dizem respeito à **indisponibilidade da mulher devido às suas obrigações familiares** (8), ao **abandono escolar precoce por parte das crianças** (8), uma vez que de acordo com os seus modos de vida, a menina não poderá frequentar o ensino para além do 4º ano ou por os **homens não serem chamados para emprego devido à sua etnia** (7), de acordo com os entrevistados ainda existe o factor **discriminação e racismo** que os impede de dar início à acção que pressupõe a sua colocação no mercado de trabalho.

A educação das mulheres é fundamental: como um direito pessoal, como factor determinante da educação e do desenvolvimento da comunidade. O medo do casamento



fora da comunidade cigana é determinante para não deixar as meninas frequentarem a escola. A virgindade tem de ser protegida, as meninas têm de estar ao lado das suas mães e têm de se preparar para casar.

Neste sentido, pode-se afirmar que a tradição e a cultura ciganas que são intrínsecas aos entrevistados dificultam o seu processo de inserção social.

Segundo a Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, “as representações negativas, os estigmas (que afectam todos os pobres e não somente os ciganos), não permitem o fácil acesso ao emprego, são factores de discriminação (...) contudo, é de referir que para além dos factores discriminatórios, outros contribuem para esta situação. Contribui a baixa escolaridade e a falta de competências profissionais, (...) também um comportamento que por vezes se traduz em quebra de contratos, ou incumprimento dos compromissos assumidos” (2008:40).

A maioria dos entrevistados é da opinião que o **culpado do incumprimento é o beneficiário** (9), o que vem de encontro às respostas obtidas sobre o principal obstáculo no processo de inclusão social da etnia cigana, em que responderam ser o **próprio cigano que não está disposto a participar plenamente** (8), preferindo fazer a sua vida à margem da sociedade predominante mas que o **racismo e a discriminação** face aos mesmos ainda existe (7). De acordo com os próprios a inclusão da etnia cigana é dificultada por ambas as partes.

*Às vezes o cigano é um bocado complicado. É o cigano que não quer cumprir, é complicado... é a maneira do cigano. E há aqueles que não querem porem-se na sociedade. Não querem. (A.A, 50 anos)*

*É por culpa do beneficiário, também não é só receber, receber, a gente tem de fazer alguma coisa... acho que no emprego não, se souberem que a gente somos ciganos já não há emprego, é assim... se for uma menina, não é? Que ela casa nova, depois de casar larga os estudo e fica assim. (M. G., 33 anos)*

*As meninas pronto, elas estudam até certo ponto mas depois são mulheres... mas acho que abriam um curso só para raparigas estudarem, acho que é o PIEF (M. L., 30 anos)*

*A menina andar na escola, o povo cigano já vai falar. Uma mãe e um pai nunca quer que a filha case com um não cigano, quer um da mesma etnia e pode ser isso, andar na escola com os outros já de pode vir a gostar de um que pode não ser cigano. (E. T, 40 anos)*

*Eu acho que é como eu, têm trabalho de ir ali, é mesmo assim. Eu também nunca me lembro... As pessoas não cumprem e devem haver aí tantas. Há pessoas que não cumprem o acordo. (C. N., 26 anos)*

*Um dos obstáculos é a comunidade cigana não estar aberta às pessoas. (E. M., 32 anos)*

*É o ser cigano, essa palavra é puro racismo. (M. L., 30 anos)*

A Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, refere que “ao longo de cinco séculos é sabido que o Estado Português cometeu injustiças, promulgou leis discriminatórias, promoveu comportamentos abusivos, indutores de marginalização em que se encontra a comunidade cigana, da sedimentação de preconceitos, do fechamento das comunidades entre si” (2008:42) e quadro constitucional mostra-se insuficiente na erradicação das práticas discriminatórias. A comunidade cigana desenvolveu uma cultura de resistência, fechou-se sobre si própria, auto-excluiu-se, este comportamento é visível nos relatos das entrevistas dos beneficiários que apontam a indisponibilidade do cigano para a inclusão social, o próprio não está disposta a participar plenamente no seu processo de inserção social.

No parecer dos Técnicos, os principais obstáculos respeitantes à efectivação das acções de inserção passam pela **reduzida motivação para o cumprimento** por parte dos beneficiários, pela **falta de respostas no concelho** e a **desvalorização escolar** com consequente abandono escolar por parte das meninas. A inclusão da etnia cigana tem como principais obstáculos as **baixas competências académicas e profissionais** dos beneficiários, assim como o estigma negativo, que diz respeito ao **preconceito** por ambas as partes, pela comunidade não cigana e povo cigano que se auto-exclui. Os resultados obtidos através dos testemunhos dos Técnicos vêm reforçar e confirmar os factos anteriormente descritos pelos entrevistados de etnia cigana.

*Não existem respostas suficientes e adequadas para a construção de programas de inserção ajustadas às necessidades de todas as categorias vulneráveis, o que as obriga a sujeitarem-se às respostas existentes no meio... Baixas qualificações académicas e profissionais face às actuais exigências do mercado. (Assistente Social, 47 anos)*

*Reduzida motivação dos beneficiários em cumprirem programas de inserção... fraca capacidade de respostas das estruturas para a inserção...baixo nível de qualificação académica dos beneficiários... dedicam-se exclusivamente à venda nas feiras, não havendo rendimentos declarados, nem grande receptividade para trabalharem noutras áreas... (Assistente Social, 43 anos)*

*Existência de um estigma negativo. (Assistente Social, 40 anos)*

*A cultura da etnia cigana e as poucas competências escolares e profissionais a par da falta de respostas e recursos para a inserção. A ausência de respostas ao nível de emprego, sobretudo a desadequação entre oferta de emprego e perfil do beneficiário, constitui um grande constrangimento à inclusão. (Assistente Social, 37 anos)*

#### 2.4.2. Mecanismos/Alternativas a considerar para facilitar a inclusão social da etnia cigana

O Estado tem desempenhado um bom papel na promoção da inclusão social da etnia cigana (7), bem como a sociedade que se encontra mais aberta à aceitação do povo cigano (7) e as instituições igualmente (12). Logo os entrevistados têm uma **opinião positiva quanto aos intervenientes** com responsabilidade acrescida ao nível da promoção da inclusão social.

Para os entrevistados a **medida poderia ser alterada** (10), na sua opinião estas modificações seriam efectivadas quer a nível dos **acordos** (8), com a retirada de algumas acções dos acordos, a extinção dos mesmos ou a obrigação de todos os cumprirem, quer a **nível económico** (7), com o aumento da prestação, o incremento de mais apoios económicos ou cortarem a prestação a quem não precisa.

*Têm feito um bom trabalho, nós não semos discriminados por ninguém. (E. M., 32 anos)*

*O Estado sim, através do rendimento, acho que tem feito um grande trabalho. (T. R., 29 anos)*

*Os acordos acho que terminava, podiam fazer acordos senão as pessoas também baldavam-se um bocadinho mas acho que deviam ser aqueles que são mais essenciais. (M. L. 30 anos)*

*Não obrigarem as pessoas a fazer certas coisas que às vezes não estão de acordo. (E. T., 40 anos)*

*Eu via aqueles que precisassem, aqueles que não precisassem retirava-os. Muitos estão a receber e não precisam. (A.A, 50 anos)*

*Deixarem de pagar a pessoas que no devem, é só. (M. G., 33 anos)*

*Aumentava a quantia. Acho que está tudo bem. (C. N., 26 anos)*

As estratégias encontradas para facilitar a inclusão social da etnia cigana passam pela colocação do povo cigano no **ensino, em cursos profissionais ou até a trabalhar** (9).

*Obrigava-os a tirar um curso e a terem estudos. Que é para não ficarem na ignorância para sempre e saberem alguma coisa. (M. G., 33 anos)*

*Punha todos a trabalhar. Nem todos estão disponíveis para emprego, principalmente as mulheres. Dizia que lhes cortava o rendimento mínimo e eles iam logo. (C. N., 26 anos)*

*Punha-os a estudar, há muitos que têm 35 anos e 40 anos e não sabem ler nada. (E. M., 32 anos)*

*A trabalhar não, punha-os primeiro nos cursos. Depois daí punha-os a trabalhar. Se não querem são excluídos, excluía-os logo, não querem, não querem. (F.M., 37 anos)*

Para promover a inclusão da etnia cigana, os Técnicos referem que deveriam existir mais **respostas a nível da formação profissional e emprego**, bem como a criação de uma **associação representante da comunidade cigana**, de modo a promover trocas interculturais e a existência de mediadores que defendam a posição da etnia.

*A sua auto-organização, a promoção de associações que defendam a sua identidade cultural e a figura do mediador para facilitar a interacção são condições*

*essenciais para promover uma adequada aplicação da medida do RSI com esta comunidade e um aumento da sua qualidade de vida, tal como acontece em outros países da União Europeia. (Assistente Social, 47 anos)*

*Ajustar as ofertas de emprego e formação às suas necessidades mas sem haver a obrigatoriedade da assinatura do acordo nesta área, dado ser uma falsa questão, uma vez que a oferta de emprego para os ciganos é quase nula. (Assistente Social, 43 anos)*

*Promover o conhecimento de percursos de vida com sucesso da mesma etnia. (Assistente Social, 40 anos)*

*Em termos concelhios, criação da associação cigana e promoção de mais trocas interculturais... Promoção de programas de emprego e formação profissional dirigidos à etnia cigana, assumindo uma discriminação positiva que poderá ter algum impacto futuro e contribuir para a sua progressiva e crescente inclusão. (Psicólogo, 30 anos)*

De modo a potenciar a inclusão da etnia cigana, Portugal, poderá implementar um plano de integração a nível nacional de modo a promover o bem-estar e a igualdade real entre os portugueses, mantendo o diálogo aberto com os representantes da etnia cigana. De acordo com o projecto Promoção de Políticas mais Activas para as Comunidades Ciganas, deverá dar-se mais relevância à temática dos ciganos no âmbito do PNAI, fomentando e dando seguimento às medidas de inclusão social que afectam esta população, bem como promovendo a sensibilização e a formação destes beneficiários relativamente à sua participação no processo de tomada de decisões.

O processo de inclusão social está associado a um conjunto de medidas inter-relacionadas ao longo do tempo. A autonomia económica dos beneficiários poderá ser promovida através do aumento da escolaridade, inserção em formação profissional, ou criação de programas junto das entidades empregadoras de modo a sensibiliza-las para a importância da integração da etnia cigana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES FUTURAS

A acumulação de factores de vulnerabilização em grupos sociais específicos resulta, para além das características individuais dos componentes do grupo, de forma bastante mais pronunciada, do funcionamento da sociedade e dos seus mecanismos de inclusão ou exclusão.

Os grupos excluídos ou que vivem processos de exclusão social são, assim, antes de tudo, grupos sociais que vivem em situação de desadequação relativamente ao funcionamento da sociedade, tornando-se alvos de processos de rejeição, de desidentificação e de desestruturação. Estes processos são também indissociáveis das características individuais dos membros dos membros do grupo, que acumulam vulnerabilidades específicas que, conjugadamente com os factores sociais, dificultam a saída do processo excludente.

As comunidades ciganas continuam a manter a sua diferenciação, continuando a reconhecer-se numa identidade cultural assente num código de honra específico e na procura da manutenção de uma identidade própria face ao não cigano.

As principais vulnerabilidades detectadas nos elementos destas comunidades são: a identificação com códigos de conduta e cultura diferenciados que não lhes permite a abertura suficiente, nem manter um relacionamento estreito com o não cigano, o que faz com que se deparem não numa situação de isolamento mas de afastamento; o défice de competências académicas e profissionais devido à baixa escolaridade, desemprego, desenvolvimento de actividades informais; desconhecimento e não efectivação dos seus direitos; dificuldade de perspectivar um projecto de vida uma vez que é um povo que vive o imediato; recursos económicos insuficientes provenientes do baixo valor da prestação de RSI que mantém os agregados numa situação de pobreza; destinatários de atitudes discriminatórias e racistas visíveis especialmente em áreas como a habitação e o emprego; resistência à inserção social resultando assim numa auto-exclusão.

Estas vulnerabilidades, a falta de resposta face às mesmas e o enraizamento de tradições e costumes que dificultam a inserção, têm como consequência a dependência da medida do RSI, por parte da etnia cigana, que necessita da prestação para sobreviver.

No âmbito da medida do RSI é “negociado” um acordo de inserção, no qual a etnia contesta a obrigatoriedade de algumas acções que comprometem, segundo a mesma, o

papel de cuidadora que é atribuído à mulher cigana, bem como a tradição, uma vez que as meninas não podem frequentar mais que o 4º ano. Contudo os beneficiários entrevistados vão cumprindo as acções estipuladas, juntamente com os Técnicos, devido ao receio da penalização, uma vez que esta representa o corte da prestação por 12 meses.

Todo o trabalho desenvolvido no processo de efectivação dos acordos de inserção tem por base uma parceria representadas por Técnicos correspondentes aos vários serviços existentes e necessários à autonomização da medida. Este trabalho tem sido muito importante ao nível da criação de respostas para fazer face às problemáticas identificadas nesta população, contudo as mesmas mostram-se insuficientes.

Pode-se afirmar que o RSI não promove a inclusão social dos beneficiários de etnia cigana devido à falta de respostas ao nível da formação e emprego, essenciais para a autonomização da medida. Porém constatou-se que a mesma tem contribuído para a inserção social em áreas como a educação, em que se pode constatar a frequência da pré-escola por parte das crianças, das Novas Oportunidades por parte dos adultos e do ensino regular por parte dos jovens, presentemente já é uma realidade a obtenção da escolaridade obrigatória; a saúde, em que os agregados familiares frequentam acções de sensibilização com vista a proporcionar-lhes informações essenciais para terem cuidados de saúde, o que já se pode constatar, vacinação, frequência do planeamento familiar e melhoria do estado de saúde através do apoio económico para medicação; a habitação, através do realojamento, embora se necessite ainda de muita colaboração e respostas por parte da comunidade para o aluguer ou compra de casa pela etnia; e por fim a acção social que lhes permite ter um acompanhamento mais continuado e de proximidade através de visitas domiciliárias em que é efectuado um trabalho de promoção de competências, bem como a frequência de actividades desenvolvidas pelos diferentes projectos existentes em Espinho, que visam o mesmo objectivo.

Os principais constrangimentos encontrados na inclusão da etnia cigana beneficiária de RSI passam pelo incumprimento do acordo estipulado devido à fraca motivação por parte dos beneficiários e à sua resistência neste processo, à falta de respostas no concelho e o preconceito existente por ambas as partes, comunidade cigana e não cigana. Se acordo com os Técnicos a desvalorização escolar é também um entrave neste processo.

O sucesso desta medida no que se refere à população cigana passa por estes não serem apenas os seus destinatários, mas também no incentivo para serem parte da sua concretização. Para tal, deveria ser assegurada a existência de associações, com representantes (mediadores) que poderiam participar no trabalho desenvolvido no NLI e defender a identidade do seu povo, bem como promover a sua inserção social.

No espírito do artigo 13º da Constituição da República, que consagrou o princípio da igualdade, há que procurar resolver as dificuldades da etnia cigana no quadro das políticas gerais destinadas à inclusão social. Contudo, justifica-se, por vezes, a existência de medidas específicas que tenham em conta a cultura das comunidades ciganas, nomeadamente em matéria de inserção profissional, revitalizando ou criando actividades, adequadas às suas especificidades.

Alicerçados os objectivos definidos inicialmente, pode afirmar-se que os resultados foram ao encontro dos mesmos. Relativamente aos constrangimentos desta investigação considerou-se que a realização das entrevistas por um lado, foi possível uma vez que os beneficiários e Técnicos conhecem a entrevistadora e alguns estabelecem uma relação de confiança e proximidade com a própria, mas por outro esse relacionamento poderá ter condicionado algumas respostas.

O presente estudo contribuiu para o enriquecimento pessoal e profissional da investigadora, uma vez que através do mesmo se confirmou alguns dos factos detectados apenas pelo senso comum e se adquiriu novos conhecimentos. Possibilitou igualmente uma nova reflexão sobre a questão da etnia cigana beneficiária de RSI e a adequação/insuficiência das respostas existentes com vista à inclusão da mesma.

Acredita-se que os resultados do estudo permitirão avançar para investigações futuras, com vista a aprofundar o conhecimento relativamente à temática abordada, possibilitando a recolha de dados étnicos (uma vez que estes são insuficientes) e a criação/desenvolvimento de novas respostas para estes beneficiários através das parcerias instituídas pelo RSI, bem como avaliar o impacto das mesmas.



## BIBLIOGRAFIA

Alcock, P. (1997). *Understanding poverty*. Londres, MacMillan

Almeida, J. F. *et al.* (1994). *Introdução à Sociologia*. Lisboa, Universidade Aberta

Amado, J. S. (2000). *A técnica de análise de conteúdo*. In: Referência nº 5, Série I, pp. 53-64

Amaro, R. R. (2000). *A inserção económica de populações desfavorecidas, factor de cidadania*. In: Sociedade e Trabalho, n.º 8/9, pp. 33-40.

Bardin, L. (2007). *Análise de conteúdo*. 4ª ed. Lisboa: Edições 70

Beck, U., Giddens, A. e Lash, S. (2000). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética no mundo moderno*. Oeiras, Celta Editora

Bourdieu, P. (1996). *Razões Práticas: sobre a teoria da acção*. Campinas, Papirus Editora

Bruyne, P. *et al.* (1991) *Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais*

Capucha, L. (Coord.) (1998). *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*. Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade - Comissão Nacional do Rendimento Mínimo

Castel, R. (1991). *De l'indigence à l'exclusion, la desaffiliation – Precarité du travail et vulnérabilité relationnelle*. In: Donzelot, J. (dir.). *Face à l'exclusion. Le modèle français*. Paris, Editions Esprit. pp. 137-168

Castel, R. (1995). *Les Métamorphoses de la Question Sociale*. Paris, Fayard.

Cerdeira, P. (2000). “A Pobreza e a Exclusão Social no Espaço Europeu”. In: Revista Pretextos Nº 0, Junho 2000. pp. 10-23

Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura - subcomissão para a igualdade de oportunidades e família (2008). *Relatório das audições efectuadas sobre portugueses ciganos no âmbito do ano europeu para o diálogo intercultural*, Assembleia da República

Cortesão, L. *et al.*, (2005). *Pontes para outras viagens – escola e comunidade cigana: representações recíprocas*. Porto, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas

Cortesão, L. *et al.* (1995). *O povo cigano: cidadãos na sombra – processos explícitos e ocultos de exclusão*. Porto: Edições Afrontamento

Costa, A. B. (1998). *Exclusões Sociais*. Lisboa, Gradiva Publicações

Decreto-Lei nº 283/2003 de 8 de Novembro

Dias, E. *et al.* (2006). *Comunidades Ciganas – Representações e Dinâmicas de exclusão/integração*. Lisboa, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas

Fernandes, A. (1988). *Formas e mecanismos de exclusão social*. In: Sociologia, Vol. I (nº1, I Série) Faculdade de Letras do Porto. pp. 9-66

Gaulejac, V. e Leonetti, I. (1995). *La Lutte des Places*. Marseille – Paris, Hommes et Perspectives – Desclée de Bronwer

Gonçalves, A. *et al.* (2006). *Tradição e Prospectiva nos Meandros da Economia Cigana – Circuitos peri-económicos na Grande Lisboa*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas

Guibentif, P. e Bouget, D. (1997). *As políticas do Rendimento Mínimo Garantido na União Europeia*, Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas

Hespanha, P. *et al.*, (2007). *Famílias Pobres: Desafios à Intervenção Social*. Lisboa, Climepsi Editores

Lakatos, E. M. e Marconi, M. A. (1990). *Fundamentos de Metodologia Científica*. S. Paulo, Editora Atlas S.A.

Léssard-Hébert *et al.* (1994). *Investigação qualitativa: fundamentos e práticas*. Coleção Epistemologia e Sociedade, Lisboa: Instituto Piaget

Ligeiro, L. e Oliveira, S. (2000). *RMG: uma medida de Pós-Estado-Provedência aplicada a um Pré-Estado-Providência*. Cadernos de Política Social 2-3. pp. 143-168

Liégiois, J. (1989). *Ciganos e Itinerantes*. Lisboa, Santa Casa da Misericórdia

Liégeois, J. (2001). *Minorias e Escolarização: o rumo cigano*, Lisboa, Centre de Recherches Tsiganes e Secretariado Entreculturas (Ministério da Educação)

Machado, F. (1992). *Etnicidade em Portugal – Contrastes e Politização*. In: Sociologia – Problemas e Práticas, nº12. pp: 123-136

Machado, P. (1994). *A presença cigana em Portugal: um caso de exclusão de exclusão social*. In: Revista Mediterrâneo, Nº 4

Mazel, O. (1996). *L'Exclusion – Le Social à la Dérive*, Le Monde Editions Merrien in Paugam. Serge (ed.). *L'Exclusion L'État des Savoirs*. Paris: Éditions la Découverte. pp. 417-427

Melhor PNAI, Mais Inclusão; Plano de Acção para a Inclusão 2006-2010: Propostas do Fórum Não Governamental para a Inclusão Social

Mendes, M. (2005). *Nós, os Ciganos e os Outros: Etnicidade e Exclusão Social*, Lisboa: Livros Horizonte

- McGuigan, F. S. (1976). *Pesquisa experimental: uma abordagem metodológica*. São Paulo: EPU.
- Milano, S. (1988). *Le revenu minimum garanti dans les pays de la CEE*. Paris: Droit Social
- Monteiro, A. (1998). *Reforma da Segurança Social: Um Percurso de Continuidades e Descontinuidades*. In: *Intervenção Social*, nº 17/18, Dezembro
- Montenegro, M. (1999). *Projecto nómada*, in: Ciganos e Educação, Cadernos ICE, n.º 5.
- Moreira, A. (2001). *Inserção Profissional dos Beneficiários do RMG*, Lisboa: ISEG/UTL.
- Moreira, C. D. (1994). *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais
- Mozzicafredo, J. (1997). *Estado Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras, Celta Editora
- Navarro, M. e Cardoso, T. (2005). “*Percepção de risco e cognição: reflexão sobre a sociedade de risco*”. In: *Ciências e Cognição* 6. pp. 67-72
- Nunes, H. (2003). *Rendimento mínimo e inclusão social*. In: *Revista de Intervenção Social*, Nº 27, Novembro, Revista do Instituto Social – Lisboa e Beja. pp. 145-158
- OMS, Bureau Regional da Europa e Portugal (1985). *As Metas de Saúde para Todos*. Lisboa: Ministério da Saúde, DEPS
- Paugam, S. (1991). *La disqualification Sociale*. Paris, PUF.
- Pedroso, P. (1997). “*Rendimento Mínimo Garantido: Ideias, experiências e desafios para as políticas sociais em Portugal*”. In: *Pareceres sobre o Rendimento Mínimo Garantido*. Lisboa, Concelho Económico e Social. pp. 53-81

- Pereira, E. (2000). “*Síntese comparativa de alguns dados estatísticos de RMG, nos países da União Europeia*”. In: Revista Pretextos nº 0, Junho 2000. pp. 10-23
- Pereirinha, J. (1997). *A Redefinição dos Direitos Sociais face à crise do Estado Providência e ao Fenómeno da Exclusão Social*. In: Intervenção Social
- Pinto, F. (1995). *A cigarra e a formiga – Contributos para a reflexão sobre o entrosamento da etnia cigana na sociedade portuguesa*, Dissertação de Mestrado, Porto, PUC, São Paulo e Instituto Superior de Serviço Social do Porto
- Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Out. 2006
- Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008-2010, reacção da Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal, Nov. 2008
- Plano Nacional de Emprego 2005-2008, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
- Programa do XIII Governo Constitucional apresentado na Assembleia República a 8 de Novembro de 1995
- Queiroz, J. (1996). *Exclusion, identité et désaffection*. In: Paugam, Serge (Coord.). *L’Exclusion: L’État des Savoirs*. Paris, La Découverte.
- Quiuy, R. e Campenhoudt, L.V. (1992). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa, Gradiva
- Reis, H. (1996). *Conceito e Medição da Exclusão Social*. Tese de Dissertação de Mestrado, ISEG, UTL - Cap. I

- Rodrigues, R. (2000). *O Estado Providência e os Processos de Exclusão Social: considerações teóricas e estatísticas em torno do caso português*. In: Sociologia, Porto, Nº 10, FLUP pp. 173-200
- Rodrigues, E. (2010). *Escassos Caminhos – Os Processos de Imobilização Social dos Beneficiários do Rendimento Social de Inserção*. Porto, Edições Afrontamento
- Rosavallon, P. (1981) *A Crise do Estado Providência*. Lisboa, Editorial Inquérito
- Rosavallon, P. (1995). *La Nouvelle Question Sociale: Repenser L'État-Providencia*. Paris, Du Seuil
- Salgado, L. (2003). *Mulher cigana entre a tradição e a modernidade*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social e Política Social. Porto, Instituto Superior de Serviço Social do Porto
- Silva, P. (1998). *O Rendimento Mínimo Garantido e a Nova Questão Social*. In: Sociedade e Trabalho, ISSN 0873-8858 (nº3, Outubro, 1998), pp. 34-50
- Sposati, A. (1997). *Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania*. In: Serviço Social & Sociedade, São Paulo, Nº 55, Novembro. pp. 9-38
- Tosi, A. (1996). *The excluded and the homeless: The social construction of the fight against poverty in Europe*. In: Mingione, Enzo, Urban Poverty and the Underclass. Oxford: Blackwell. pp. 83-104
- Townsend, P. (1970). *The Concept of Poverty*. London, Heinemann Educational Books. pp. 146-164
- Vallera, J. (2007). “Protocolos no âmbito do Rendimento Social de Inserção”, In: Revista Pretextos nº 25, Instituto da Segurança Social

Vicente, M. J. (2005). *A Situação dos ROM na União Europeia Alargada*. In: REDITEIA – Dossier Comunidades Ciganas, nº 5, Lisboa, REAPN. pp: 19-20

Vicente, M. J. (2005). *Políticas mais activas para a Inclusão Social das Minorias Étnicas*. In: REDITEIA – Dossier Comunidades Ciganas, nº 5, Lisboa, REAPN. pp: 32-33

Xiberras, M. (1996). *As Teorias da Exclusão: para uma construção do imaginário do desvio*. Lisboa. Instituto Piaget

### **Legislação:**

Lei nº 13/2003, de 21 de Maio

Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho

Lei nº 28/84 de 14 de Agosto

Decreto-Lei nº 79-A/89, de 13 de Maio

Decreto-Lei nº 418/93, de 24 de Dezembro

Portaria nº 192/96, de 30 de Maio

Portaria nº 413/94, de 27 de Junho

Decreto-Lei nº 119/99, de 14 de Abril

Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro

Decreto-Lei nº 119/99, de 14 de Abril

Decreto-Lei nº 84/2003, de 24 de Abril

Decreto-Lei nº 168/2003, de 29 de Julho

Portaria nº 1252/2003, de 31 de Outubro

Recomendação do Conselho 92/441/CEE, de 24 de Junho de 1992.

Resolução do Conselho de Ministros nº 185/2003, de 3 de Dezembro

Resolução do Conselho de Ministros nº 91/2001, de 20 de Agosto

Resolução do Conselho de Ministros nº 166/2006, de 29 de Novembro

Decreto-Lei nº 168/2003, de 20 de Julho

Lei nº 99/2003, de 27 de Agosto

Resolução do Conselho de Ministros nº 59/98, de 6 de Maio

Decreto-Lei nº 110/2002, de 16 de Abril

Constituição da República Portuguesa – 7ª revisão, Porto, 2005

**Bibliografia electrónica:**

Fórum Não Governamental Para a Inclusão (Em linha). Disponível em <<http://foruminclusao.no.sapo.pt/>> [Consultado em 07/11/2009]

Segurança Social (em linha). Disponível em <<http://www.seg-social.pt>> [Consultado em 12/12/2009]

Instituto Nacional de Estatística (em linha). Disponível em < <http://WWW.ine.pt>> [Consultado em 16/07/2010]



## **ANEXO I GUIÃO DE COLHEITA DE DADOS AOS BENEFICIÁRIOS**

## **GUIÃO DE COLHEITA DE DADOS DOS BENEFICIÁRIOS**

### **1. Elementos de caracterização**

Identificação do requerente

Freguesia de residência

Idade

Sexo

Estado Civil (vive em união de facto, casado, solteiro)

Nacionalidade

Composição do agregado familiar (número de elementos e idades)

Tipo de família

Escolaridade

Condição face ao trabalho (desempregado, trabalha, reformado...)

Profissão (doméstica, feirante...)

### **2. Dimensões de vulnerabilidade**

#### Factores de pobreza

- Rendimentos usufruídos pelo agregado (RSI, abono, trabalho, pensão...)
- Despesas gerais do agregado (habitação: renda, luz, água, gás; saúde: medicamentos, tratamentos; educação: livros, transporte)
- Principais factores pelo surgimento da pobreza
- Considera-se uma pessoa pobre – Motivos
- Possibilidades de se sair da situação de pobreza (muitas, poucas ou nenhuma possibilidades)
- O que acha que é necessário para deixar de ser pobre (trabalhar, estudar, aumento da prestação RSI...)
- A sua situação económica permite-lhe aceder a todos os serviços que necessita e satisfazer as suas necessidades essenciais (saúde, educação, habitação...)

#### Factores de exclusão social

- Relação com os familiares (boa/má; apoiam-se/não se apoiam)
- Relação com a comunidade (vizinhos, população, técnicos)
- Frequenta equipamentos sociais (escola, centro de saúde, ipss)
- Frequenta alguma colectividade/associação/culto (Sim/Não; é aberto a toda a comunidade?)
- Sente-se integrado no meio onde reside (Sim/Não)
- Possui todos os documentos de identificação (Sim/Não; actualizados?)
- Recenseado/Costuma votar nas eleições (Sim/Não; motivos para não votar)
- Conhece os seus direitos enquanto cidadão (Sim/Não; dificuldades na efectivação de algum direito que lhe assiste)
- Como ocupa o seu tempo livre (Passear; arrumar; ver televisão...)

#### Factores de caracterização da etnia cigana

- Hábitos/ modos de vida/tradições da etnia cigana (Casamento; luto; lei cigana; dialecto)
- Identifica-se com as tradições/cultura da etnia a que faz parte (Sim/Não, pratica as tradições)
- Alterações/mudanças verificadas nas últimas décadas na etnia cigana
- Principais diferenças que encontra entre cultura cigana e a cultura da população não cigana (casamento, luto, modo de falar, educação das crianças...)
- Principais dificuldades que o povo cigano enfrenta actualmente
- Integração dos indivíduos da etnia cigana na sociedade (sente-se integrado? de que forma?)
- Importância da integração da etnia cigana (é importante ou não e porquê?)

### **3. Dimensões/processos para estabelecimento dos percursos de inserção**

#### Modos de orientação de vida e expectativas face ao RSI

- Aspirações pessoais/Perspectivas de vida (a sua vida vai melhorar, pior ou continuar igual? tem algum projecto de vida, o que gostaria de mudar na sua vida?)
- Motivos para requerer a prestação do RSI (desemprego, ausência de rendimentos...)
- Quantas vezes já recorreu à medida

- Motivo das cessações anteriores (incumprimento, falta de documentação, aumento de rendimentos)
- Formas de utilização da prestação
- Opinião face à medida de RSI (importância; aspectos positivos e negativos; penalizações)
- Autonomização face à medida (acha que é possível ou não)
- Principais alterações de vida após auferir a medida (de todo o agregado familiar)

#### Efectivação dos acordos de inserção

- Opinião sobre os acordos (concorda/não concorda; aspectos positivos ou negativos)
- Opinião quanto à posição dos técnicos durante o processo de negociação e assinatura dos acordos (explicam novamente o processo?; é ouvido?; têm em conta os seus interesses?)
- Obrigatoriedade na contratualização e no cumprimento das acções de inserção (opinião sobre as acções de carácter obrigatório; existência de negociação)
- Cumprimento das acções acordadas (o que o leva a cumprir as acções? Corte do RSI? Melhoria do nível de vida? As acções são adequadas?)
- Motivos para não iniciar ou cumprir alguma acção de inserção (cumpre sempre, não concorda com as acções, a sua situação não lhe permitia cumprir alguma acção)
- Medidas que deveriam estar no acordo de modo a contribuir para a sua melhoria de vida

#### Parcerias e acompanhamento técnico

- Opinião do acompanhamento efectuado pelos técnicos (suficiente/insuficiente; adequado/não adequado; positivo/negativo; respeita os seus argumentos?)
- Pensa que os técnicos promovem a sua inserção? (sim/não; de que modo?)
- Opinião acerca das respostas de inserção existentes no meio (suficientes/insuficientes)
- Conhecimento das entidades parceiras do Núcleo Local de Inserção (sim/não; concorda com o trabalho realizado em parceria?)

### **4. Intervenção nas principais áreas de inserção social**

#### Situação habitacional

- Tipo de habitação (social, apartamento, barraca...)
- Regime de propriedade (própria, arrendada, habitação social, ocupada)

- Condições de habitabilidade (Electricidade, água potável, rede de esgotos)
- Avaliação da dimensão da habitação relativamente ao número de membros do agregado (adequada/desadequada)
- Principais problemas que enfrenta no que concerne à habitação
- Apoio complementar na área da habitação (já beneficiou/não beneficiou, de que medidas?)
- Necessidades de intervenção na área da habitação (a que níveis?)
- Tem acções no acordo no âmbito desta área (qual o apoio dos técnicos e as acções?)

#### Situação de saúde

- Opinião sobre cuidados de saúde e hábitos de vida saudáveis (tem cuidados de saúde? frequente consultas médicas? Faz alimentação saudável? Fuma? Bebe? Pratica desporto?)
- Existência de problemas de saúde no agregado familiar (sim/não, quais?)
- Inscrição e frequência do Centro de Saúde (sim/não, desde quando?)
- Vacinação (Sim/Não)
- Planeamento familiar (sim/não)
- Apoios complementares na área da saúde (já teve? Para que necessidades?)
- Principais alterações na área da saúde após auferir o RSI
- Acções de sensibilização para a saúde através do RSI (participou/não participou)
- Acções no acordo no âmbito desta área (tem/não tem; Concordou/não concordou)
- Após auferir o RSI pensa que melhorou, piorou ou manteve o acesso ao sistema de saúde
- Apoio dos Técnicos face a esta área

#### Educação

- Opinião sobre a frequência escolar (valoriza/desvaloriza)
- Escolaridade obrigatória (todos os elementos)
- Motivo dos membros do agregado frequentarem o ensino
- Com que idade os seus filhos foram integrados a nível escolar. Motivo
- Concorda que os seus filhos frequentem o ensino até obterem a escolaridade obrigatória
- Acompanhamento escolar por parte dos técnicos (existe? Concorda?)
- Acção no acordo referente a esta área (tem/não tem; Concordou/não concordou)
- Opinião sobre as mudanças e alternativas proporcionadas pelo RSI a nível da educação

### Formação profissional e Emprego

- Frequentou ou frequenta algum curso profissional (elementos do agregado)
- Opinião sobre os cursos de formação profissional (é importante? Sim/Não, porquê)
- Está disposto a frequentar um curso profissional (Sim/Não)
- Opinião sobre os ciganos frequentarem um curso ou trabalhar sem ser com a etnia cigana
- Está inscrito no Centro de Emprego. (Sim/ Não, Desde quando)
- Renova a inscrição no Centro de Emprego (Sim/Não)
- Alguma vez foi convocado pelo Centro de Emprego. Motivo
- Nº de vezes que já se deslocou ao Centro de Emprego este ano para procurar emprego
- Opinião acerca do trabalho realizado no Centro de Emprego
- Reacção face a propostas d emprego
- Importância da colocação no mercado de trabalho (autonomização do RSI)
- Profissão que gostaria de desempenhar
- Acções no acordo que abrangem a formação profissional e a colocação no mercado de trabalho. (Tem/não tem,Concorda?)
- Após auferir o RSI deu-se alguma alteração no âmbito da formação ou emprego (continua com as mesmas actividades?)

### Acção Social/ Actividades de Inserção

- Participa em actividades desenvolvidas nas instituições do meio. (Sim/Não. Motivo)
- Opinião sobre as actividades desenvolvidas para a etnia cigana (são importantes ou não, porquê?)
- Participa em actividades juntamente com a população não cigana (Sim/Não, importava-se de frequentar actividades com população não cigana?)
- Beneficia do acompanhamento social (visitas? Participação em acções de sensibilização? Frequenta o atendimento dos técnicos? Apoio psicológico?)
- Opinião sobre o trabalho efectuado durante as visitas domiciliárias (acha bem/Não acha, porquê)
- Alterações posteriores à intervenção dos técnicos (casa mais higienizada, aprendizagens ao nível da saúde...)

**5. Obstáculos face à inclusão social e mecanismos/alternativas a considerar para facilitar este processo.**

Resistência/obstáculos à inclusão

- Direitos e deveres no âmbito da medida (conhece a medida e os seus objectivos? Participou em acções de sensibilização onde lhe explicaram os seus direitos e deveres?)
- Obstáculos/constrangimentos relativos às acções de inserção
- Principais obstáculos no processo de inclusão social

Mecanismos/alternativas a considerar para facilitar a inclusão social da etnia cigana

- Opinião quanto aos intervenientes com responsabilidade acrescida ao nível da promoção da inclusão social (estado; sociedade; instituições, técnicos, beneficiários)
- Eventuais alterações necessárias à medida de RSI (alterações a nível económico, alterações a nível dos acordos de inserção, alteração a nível das respostas do meio...)
- Estratégias para facilitar o processo de inclusão de pessoas de etnia cigana

## **ANEXO II GUIÃO DE COLHEITA DE DADOS AOS TÉCNICOS**



## **GUIÃO DE COLHEITA DE DADOS DOS TÉCNICOS**

### **1. Elementos de caracterização**

Nome:

Idade:

Profissão:

Local de trabalho:

Funções que desempenha:

### **2. Dimensões de vulnerabilidade**

- Opinião sobre a verba de RSI auferida pelas famílias carências (suficiente/insuficiente para não prescindirem bens essenciais)
- Vulnerabilidades/Potencialidades da etnia cigana (habitação; ensino; formação profissional e emprego; saúde; relacionamento com a comunidade)
- Principais factores de exclusão social
- Principais alterações do povo cigano verificadas nas últimas décadas

### **3. Dimensões / processos para estabelecimento dos percursos de inserção**

- Opinião sobre a medida do RSI (aspectos positivos/negativos. A medida é adequada para a etnia cigana, porquê?)
- Pensa que a integração no RSI, pela estruturação da medida, gera mecanismos de reprodução de processos de vulnerabilidade e de estigmatização?
- Opinião sobre os acordos de inserção e a obrigatoriedade do cumprimento das acções estipuladas (Qual é o objectivo do acordo? Concorda com a existência de acordos? Porquê? Existe negociação? A penalização para o incumprimento é adequada?)
- Opinião sobre as acções a cumprir versus modos de vida/tradição da etnia cigana (o seu modus vivendi é respeitado? As acções são adequadas a esta população? Deveria existir uma discriminação positiva? Os beneficiários são escutados e a sua opinião é tida em conta?)

- Influência das práticas profissionais nos percursos de inclusão social dos beneficiários (importância do trabalho desenvolvido pelos técnicos de acompanhamento)
- Considerações sobre o trabalho de parceria para a efectivação da medida (aspectos positivos/negativos do trabalho em parceria com as entidades representadas no NLI e com projectos locais; a parceria tem contribuído para aumentar as respostas para estes utentes?)

#### **4. Intervenção nas principais áreas de inserção social**

- Eficácia/Ineficácia da medida e sua contribuição para a inserção da população cigana beneficiária nas diferentes áreas (educação, habitação, emprego e formação, saúde e acção social)
- Respostas das instituições do meio a nível de implementação de programas que facilitem a inclusão da etnia cigana (Quais são? Adequadas e suficientes? Apercebeu-se de algum resultado ou mudança através dessas respostas? O método de funcionamento perpetua a exclusão?)

#### **5. Obstáculos face à inclusão social e mecanismos/alternativas a considerar para facilitar este processo**

- Obstáculos/constrangimentos relativos à efectivação das acções de inserção
- Principais obstáculos face à inclusão social dos beneficiários de etnia cigana
- Mecanismos/alternativas a considerar de modo a facilitar a inclusão social destes beneficiários